

DIRECTOR

Pedro Barros Urzúa

CONSEJO DE REDACCION

Gonzalo Arenas Valverde
José Miguel Barros Franco
Irene Bronfman Faivovich
Alicia Frohmann Steiberg
Alexis Guardia Basso
James Holger Blair
Ramón Huidobro Domínguez
Javier Illanes Fernández
María Teresa Infante Caffi
Francisco Orrego Vicuña
Carlos Portales Cifuentes
Francisco Rojas Aravena
Luciano Tomassini Olivares
Frank Tressler Zamorano

EDITOR

Luis Eugenio Cádiz Benavides

PRODUCCION Y DISTRIBUCION

Manuel Montecinos Mussiett

SECRETARIA

Maritza Bonifay Vidal

DISEÑO E IMPRESION

versión / producciones gráficas ltda.
teléfono: (56-2) 269 8489 / version@entelchile.net / Santiago de Chile

SECRETARIA Y REDACCION

Catedral 1183 / Teléfono (56-2) 696 8218 – 679 4734
Fax (56-2) 698 3120 / E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl

Edición de 4.000 ejemplares

www.minrel.gov.cl (Academia Diplomática – Publicaciones)

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

INDICE

EDITORIAL	5
EL COBRE ¿BENDICION O MALDICION DE LA ECONOMIA CHILENA? LIMITANTES Y POTENCIALIDADES DE LOS EXCEDENTES DEL COBRE <i>Dr. Roberto Yokota Beuret</i>	7
INDONESIA: LA DIFICIL BUSQUEDA DE SEGURIDAD <i>Fernando Danús</i>	31
TEORIA DEMOCRATICA MODERNA <i>Javier Vargas Guarategua</i>	43
LA PROFESIONALIZACION DE LOS DIPLOMATICOS <i>Humberto Ledezma</i>	50
COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES: UTOPIAS Y REALIDADES ENTRE GUADALAJARA Y SANTIAGO DE CHILE 1991-2007 <i>Christian Rebren Bargetto</i>	57
DESINTEGRACION O REINTEGRACION EN AMERICA DEL SUR <i>Sergio Bitar</i>	81
CEREMONIAL Y PROTOCOLO. HISTORIA Y EVOLUCION DE UNA HERRAMIENTA DE SOCIEDAD <i>Jorge Reyes Camus</i>	89
ACTIVIDADES ACADEMICAS	106
BELLAS ARTES	
MATILDE PEREZ, GEOMETRIA Y MAESTRIA <i>Gabriel Barros Ossa</i>	111
EL TALLER 99 <i>Gabriel Barros Ossa</i>	115

Guía para colaboraciones

Contenidos

DIPLOMACIA es una revista de la Academia Diplomática Andrés Bello que procura ofrecer material para análisis y discusión en diversos aspectos de los estudios internacionales, relaciones exteriores, diplomacia, estudios sobre seguridad y estrategia, problemas del desarrollo, comercio internacional, asuntos económicos, historia y las comunicaciones. La revista publica artículos, comentario de libros y documentos de consulta cuyo contenido y enfoque son de interés para una amplia gama de estudiosos. Su material es examinado por un Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos son de responsabilidad de los respectivos autores.

Formato y estilo

Se invita la contribución de artículos sobre los temas mencionados. El título de un original deberá ser conciso, descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. La extensión del original debe ser entre 5000 y 7500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1500 a 2500 palabras para los comentarios de libros. Todos los trabajos deben ser a doble espacio. **Las notas *deben* ser citas de fuentes más bien que comentarios de texto o de bibliografía. Los artículos *deben* incluir un resumen que describa sus aspectos principales en 100 palabras; en castellano y en lo posible en inglés.** La tipografía debe ser razonablemente legible, tal como *Times New Roman*, *Arial* o *Courier* y en tamaño 11 ó 12. No se aceptan ilustraciones, salvo gráficos o mapas, los que deben ser titulados. El margen izquierdo debe ser de 2,5 a 3 cm y **el margen derecho sin justificar.**

Procedimiento de entrega

Las contribuciones deben ser remitidas en papel (2 ejemplares) y en *diskette* de 3,5 pulgadas escrito en *Word*. DIPLOMACIA no acepta artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad y consistencia con el estilo y formato de la revista.

*Los artículos publicados en DIPLOMACIA,
se encuentran listados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores:
minrel.gov.cl*

DIPLOMACIA. Publicación de la Academia Diplomática de Chile, inscrita en el Registro de Marcas del Ministerio de Economía. Todos los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Autorizada su reproducción, mencionando la revista y el autor.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén dentro de la línea editorial de la revista y no se compromete a la devolución de originales, ya sea en soporte de papel o magnético.

EDITORIAL

A partir del presente número *Diplomacia* tiene un nuevo Director. En efecto, el Embajador Rolando Stein ha dejado la Academia Diplomática después de cinco años de destacada labor. A él correspondió implementar los procesos de reforma establecidos bajo las instrucciones de la Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, por un sólido panel de asesores y colaboradores.

El resultado fue la definición de programas de estudio actualizados, dinámicos y flexibles que cumplen adecuadamente con la preparación de los diplomáticos que el país necesita en el nuevo milenio. Asimismo, bajo la dirección del Embajador Stein se establecieron acuerdos con universidades que permitieron hacer realidad la aspiración de ofrecer el grado de *magister* a los egresados de la Academia, se han dado los primeros pasos para establecer programas de educación a distancia y se ha perfeccionado el proceso de selección de postulantes. El Embajador Stein participó también, activamente, en varios encuentros de Academias e Institutos de formación de diplomáticos en el mundo – dos de los cuales tuvieron lugar en nuestra sede – que han servido para el intercambio de experiencias y han permitido evaluar en muy buena forma la calidad de nuestro *syllabus* y demás actividades de selección, formación y perfeccionamiento de los integrantes del Servicio Exterior de Chile.

Ha asumido la dirección de la Academia – y de esta revista – el Embajador Pedro Barros, de distinguida trayectoria profesional, quien viene de desempeñarse recientemente en Turquía.

El Embajador Barros ha pasado revista a las actividades de la Academia y ha expresado su decisión de continuar los programas existentes. Recién llegado, le ha correspondido encabezar el último proceso de selección

de alumnos para el Curso de Formación 2007/2008, de entre más de 150 postulantes de todo el país.

Se mantiene, de esta manera, la tradición de continuidad y perfeccionamiento de la Academia Diplomática de Chile, bajo la dirección de un diplomático de Carrera. ■

EL COBRE ¿BENDICION O MALDICION DE LA ECONOMIA CHILENA? LIMITANTES Y POTENCIALIDADES DE LOS EXCEDENTES DEL COBRE

DR. ROBERTO YOKOTA BEURET*

Resumen

El tema central de este artículo es:
¿Por qué en tiempos de tanta bonanza en excedentes externos, la economía chilena ha disminuido su crecimiento, se mantienen las altas tasas de desempleo y las grandes y justas demandas de la gente permanecen sin satisfacer?

En él se analiza:

- Cómo el uso de estos recursos está provocando una subvención de las monedas externas, que discrimina a nuestras exportaciones y a la producción nacional.
- Lo que está provocando desequilibrios macroeconómicos latentes entre la base monetaria y productiva del país.
- Y explica las causas del bajo crecimiento económico, la mantención de altas tasas de cesantía y las movilizaciones sociales.

El artículo entrega una metodología nueva para el análisis global de este problema; que se repite en otros países en desarrollo con grandes ingresos por commodities.

Abstract

The central theme of this article questions why, in times of so much prosperity in terms of foreign surpluses Chilean economy has slowed it's growth, high unemployment persists and important social claims remain unsatisfied.

An analysis is attempted of the following:

The use of (high copper prices) additional resources is causing a subvention of foreign currencies that discriminates against our exports and national industrial production; This provokes macroeconomic unbalances which are latent between the monetary base and national productivity; And explains the reasons for low economic growth, continued high unemployment and social unrest.

The author offers a new methodology for a global analysis of a problem that is present as well in other developing countries with high income from commodities.

Análisis preliminar

La situación económica preocupa cada vez más a la mayoría de los chilenos. Hay todo tipo de especulaciones al respecto. Como si todos presintieran que se deberían tomar decisiones importantes, de largo alcance,

* Economista de la Martín Luther Universität de Halle–Wittenberg; Doctor en Finanzas de la Humboldt Universität de Berlin; Ex Investigador de la Universidad de Leipzig; Ex Gerente de Finanzas de la

pero que, al parecer, nadie sabe a ciencia cierta: cuáles debieran ser las decisiones correctas; y en todo esto, está involucrado el cobre, nuestra principal exportación.

Y es que el cobre ha traído, en los últimos 3 años, una inmensa cantidad de dinero vía demanda y precio internacional, la que se sabe transitoria, pero no, a ciencia cierta, por cuánto tiempo¹.

Para esta gran masa de dinero y sueños, todos dicen tener los mejores deseos, proposiciones, aspiraciones y, por sobre todo, necesidades...

Lo que más fuerte se escucha y a lo que más importancia se le está dando es a las quejas de los exportadores, las cuáles no son de poca importancia si pensamos que Chile ha propagado y se ha comprometido con un desarrollo hacia fuera, abierto a los posibles beneficios de la globalización.

Pero no son sólo ellos, sino que ya en la campaña presidencial se planteaba por parte del candidato Sebastián Piñera: la necesidad de que este beneficio llegue hoy a toda la gente. Incluso ya a 5 meses pasado la elección, aún plantean transversalmente sectores de RN, la UDI, las izquierdas no parlamentarias y también no pocos de la Concertación la necesidad de que estos dineros se gasten ahora para mejorar la situación de la gente, aun cuando esto contrasta con la posición del gobierno, pero la explicación de los por qué, no es suficientemente clara.

Es por ello que incluso en estos mismos momentos, hay un ambiente cargado de tensiones: movimiento estudiantil, movimientos ciudadanos por la salud, carreteras, mejoras de viviendas... etc., a los que otros suman temas como la rebaja de los impuestos.

Es que parece incomprensible que habiendo un inmenso superávit externo, en un gobierno marcadamente popular, éste no quiera satisfacer demandas que incluso buena parte del propio gobierno encuentra justificadas. Pero entonces: ¿Cuál es la traba para su gasto?, ¿Qué problemas entran en estos recursos?, ¿Es sólo el problema de ser recursos transitorios?

Energieversorgung Halle y Asesor Financiero del Holding Stadtwerke Halle, Alemania. En la actualidad Académico de la carrera de Administración de Negocios Internacionales de la Universidad de Valparaíso en las Cátedras de Finanzas y Costos, Coordinador de Investigaciones y Codirector del Centro de Investigación de Mercados Internacionales (CIMI) de la misma carrera.

¹ Pensando especialmente en el desarrollo de China e India, quienes junto a la guerra confluyen como las principales potencias impulsoras de la demanda del metal rojo.

Todo esto me ha motivado a entregar algunas opiniones, que me parecen absolutamente necesarias, para poder abordar este tema tan importante con la profundidad que éste requiere.

Lo primero que vale señalar es que esta situación está afectando no sólo a los exportadores, a través de la tendencia a la baja no sólo del dólar, sino que a todas las monedas extranjeras, con respecto a nuestra moneda nacional; lo cuál es sólo un reflejo del problema real: ya lo que ha producido este exceso relativo de dólares², no es una baja de las monedas externas, sino el aumento del valor de nuestra moneda nacional³.

Y ¿Qué puede ser lo malo de esto?, ¿Acaso no aspiramos a que nuestra moneda se fortalezca y poder comprar más, con menos dinero?

El problema es, que esto se traduce en 1) una tendencia a la baja de los precios de venta de todas nuestras exportaciones (en moneda nacional), pero esto también actúa; 2) como una tendencia a la baja en el precio de nuestras importaciones (en moneda nacional), que compiten de manera desigual frente a buena parte de los bienes de producción nacional⁴.

Todo esto parece el mundo al revés. Antiguamente se trataba de proteger a la industria nacional, incluso con políticas de dumping⁵ (consideradas en la actualidad como anticompetitivas y discriminatorias). Hoy, el efecto monetariamente exógeno del Cobre actúa como una subvención – con todas las leyes del mercado – que tiende más allá que el desproteger, a hundir a buena parte de la industria nacional, estimulando vía precios (en moneda nacional), a importaciones substitutivas de ésta.

Para entender más a fondo este problema hay que entrar un poco en la teoría económica, la cuál la voy a graficar tomando como base lo que pasa con respecto al dólar.

² Exceso relativo, ya que *no es exceso respecto a las necesidades de la gente*, sino que se trata de un superávit externo – como se verá – con importantes restricciones.

³ Seamos realistas, el exceso de dólares en la economía chilena, no puede producir una baja del valor de todas las monedas extranjeras (de caracteres internacionales), lo que realmente se produce es un aumento relativo del valor de la moneda chilena, que se expresa – localmente – como una baja en el precio de las monedas externas. Todo esto, debido al carácter absolutamente restringido, o local, de nuestra moneda nacional.

⁴ Nos referimos a los bienes de posible sustitución a través de importaciones y no a bienes primarios como la fruta, u otros bienes de escaso valor agregado y, o de corta vida útil, como el pan natural... etc.

⁵ Cuando se trataba de fomentar las exportaciones vía subvención estatal.

Teoría de la paridad cambiaria y sus factores

Primeramente hay que señalar lo siguiente: siendo la paridad cambiaria lo que pagamos – en pesos – por una moneda externa (el dólar). Su precio – en el mercado – está influido por factores internos (intrínsecos) y externos (o exógenos).

1. Esto significa que toda moneda posee un valor intrínseco (o interno), representado por el poder de compra que ella representa – en su mercado de origen – y derivado de la función primaria fundamental del dinero, para poder intercambiar bienes y servicios⁶.

De allí, que la condición fundamental para que la paridad cambiaria pueda cumplir una función neutral en el comercio internacional, es que: el poder de compra que se paga – en nuestro caso en pesos – debe de ser relativamente igual, o equivalente, al poder de compra que se recibe – en este caso, en dólares –.

Ahora, estos poderes de compra (que las monedas mismas representan), no son constantes en el tiempo. Sus variaciones están reflejadas por la inflación de cada moneda⁷.

Vale decir: aumenta la inflación en Chile – implica que pierde poder de compra el peso chileno – por lo tanto tengo que pagar más, en pesos, por el dólar que esté adquiriendo. Del mismo modo: aumenta la inflación en los EE.UU. – es decir pierde poder de compra el dólar – por lo tanto tengo que pagar menos, en pesos chilenos, por el dólar que quiero adquirir.

Esta relación es muy importante, porque me permite calcular (y graficar) cuanto debería ir cambiando el valor de una moneda externa, de acuerdo al cambio de los poderes de compra de cada moneda (reflejan los cambios de los valores intrínsecos de una moneda, en pesos de la otra moneda).

2. Pero, en el mercado cambiario, además de los factores intrínsecos, existen otros factores muy importantes, que también influyen en el precio

⁶ No contradice las otras funciones del dinero, como: ahorro, atesoramiento, crédito, ni dinero internacional.

⁷ No entraré aquí en la discusión de las diferentes canastas de bienes y servicios con la cuál se mide la inflación, o la pérdida del poder de compra de cada moneda. Baste aquí con señalar que la inflación es un índice internacionalmente aceptado; y de importancia fundamental para todos los mercados económicos.

de las monedas externas. Se trata de los factores exógenos, o externos, los cuáles no tienen que ver con el poder de compra mismo de las monedas en sus mercados de origen (y de allí su nombre).

Como ejemplo de estos factores exógenos, referidos a la moneda externa – en este caso, del dólar – podemos tener:

- Diferencias temporales entre oferta y demanda de la divisa.
- Regulaciones monetarias del Banco Central.
- Movimientos significativos de capital especulativo.
- Desequilibrios de la Balanza de Pagos.
- Crisis (naturales, económicas e incluso bélicas).

Pero, en un mercado normal para que puedan expandirse amplia y libremente las ventajas compartidas del comercio internacional, debe de cumplirse la condición del primado de los factores intrínsecos. Vale decir: que los factores exógenos sean sólo el complemento y no los determinantes de la paridad cambiaria⁸.

Esto es condición fundamental, 1) para que haya una equivalencia de valor de una moneda a otra, para que la política cambiaria no distorsione el valor de las transacciones del comercio internacional; y puedan así desarrollarse ventajas compartidas, para el bien de los participantes.

Es decir, 2) para que el comercio internacional no sea ni discriminatorio, ni anticompetitivo.

Pero veamos, ¿qué está pasando, al respecto, en nuestro país?

La situación actual en Chile

En la siguiente tabla (y en su gráfico), del año 2003 al 2006, vemos como ha variado el precio del dólar, versus la variación del poder de compra de las monedas (factor intrínseco o inflacionario); y por diferencia entre ambos vemos el efecto de los factores exógenos.

⁸ Lo que significa: que los *factores exógenos* sólo hagan *fluctuar la paridad cambiaria* en torno a los *valores intrínsecos*, en el corto plazo, sin llegar a distorsionar acumulativamente, en grandes dimensiones, los valores de ésta.

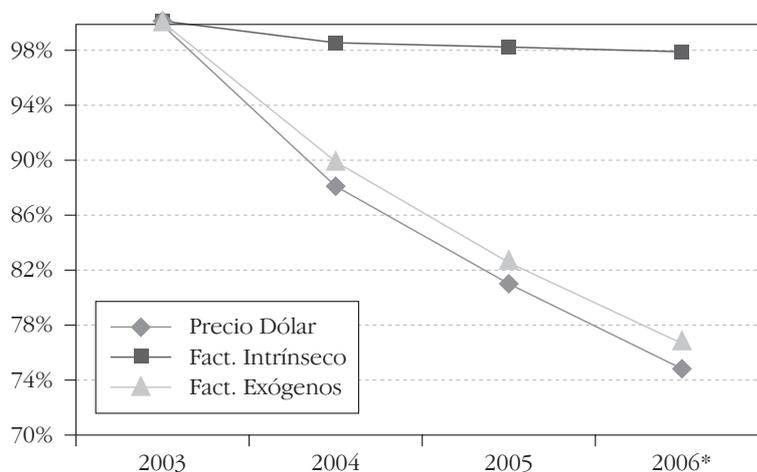
Año	Precio Dólar	Crec. anual Precio Dólar A		IPC Chile B		IPC USA C		Factores Intrínsecos D		Factores Exógenos E	
2003	691,40	100%		100%		100%		100%		0%	
2004	609,53	-12%	88%	1%	101%	3%	103%	-2%	98%	-10%	-10%
2005	559,77	-8%	81%	3%	104%	3%	106%	0%	98%	-8%	-17%
2006*	517,33	-8%	75%	2%	106%	2%	108%	0%	98%	-7%	-23%

*bis abr. 06

517,33

677,01

-159,68



¿Qué nos muestran esta estadística y su gráfico?⁹

1. Del 2003 al 2006 el factor intrínseco ha disminuido en sólo el 2% (el poder de compra de las monedas, por efecto de las inflaciones).
2. Sin embargo, el precio real del dólar ha disminuido en el 25%.
3. Lo que significa que los factores exógenos (en éste caso, claramente: los dólares del cobre que ya han entrado en la economía chilena) han hecho disminuir el precio del dólar en el 23%.

¿Qué significado y qué importancia tiene todo esto?

En esta estadística y su gráfico tenemos reflejado gran parte de los problemas que se están presentando en la economía chilena:

⁹ Fuente: Datos del *Boletín Mensual* del BC de Chile de mayo del 2006.

1. Con respecto a las Exportaciones:

- a. Sus retornos de venta – en moneda nacional – han caído en el 25% (línea precio del dólar), y – al mismo tiempo – han aumentado, en general, en los EE.UU., en el 8% (inflación acumulada en los EE.UU.).
- b. Sus costos han aumentado, en general, en Chile, en el 6% (inflación acumulada nacional).

Vale decir: el propio mercado – por este exceso relativo de dólares que han entrado en la economía nacional, como factor exógeno – le está pidiendo a las Exportaciones (por su cambio a pesos) un tributo acumulado de aproximadamente el 23%.

2. Con respecto a la Producción Nacional versus las Importaciones:

- a. Los costos de las Importaciones han disminuido – en moneda nacional – en el 25% (línea precio del dólar), y – al mismo tiempo – podrían haber aumentado, en los EE.UU., en el 8% (inflación acumulada en los EE.UU.).
- b. En contraste con ello, los precios de venta de la Producción Nacional han aumentado, en Chile, en el 6% (inflación acumulada nacional).

Vale decir: el propio mercado – por este exceso relativo de dólares que han entrado en la economía nacional, como factor exógeno – está subvencionando las Importaciones también en el 23%, en desmedro de la Producción Nacional.

Y sus efectos son, tanto más grandes, dado – justamente – el Modelo Económico, abierto al exterior, con el cuál nos hemos comprometido.

Vale preguntarse: ¿Por qué nadie dice nada?, ¿Por qué no se nota tanto?

La respuesta a tales preguntas es de variada índole.

En primer lugar, no es sólo que en parte haya competencia desigual con respecto a la industria nacional, sino que este exceso relativo de dólares, se enmarca dentro del ícono del juego del libre mercado, dentro del cuál todos señalan que es un efecto normal, aunque relativamente transitorio. Pero nadie se atreve a asegurar por cuanto tiempo nos afectará.

Pero el problema es: ¿Cuánto tiempo más puede aguantar esta situación nuestra industria nacional, partiendo primeramente por las PYMES?

Esta solapada situación, se está transformando paulatinamente en un drama silencioso y terriblemente nefasto para el desarrollo nacional.

Por lo tanto: ¿Cuánto tiempo y valor costará después volver a impulsar el crecimiento y el desarrollo de la industria que se haya ido restando, producto de esta bonanza, por nuestro metal rojo?

La muestra de todo esto la tenemos en el actual paraíso de las importaciones.

Vemos como éstas aportan al Producto Interno Bruto (PIB): el inmenso parque de automóviles, las ropas de marca, los televisores de última generación y para que hablar de la computación¹⁰ y de un cuanto hay, no siempre necesario.

Los extremos ya se daban en el tiempo de la APEC, cuando, por ejemplo, en foto dominical de *El Mercurio*, se veía a como miembros de las delegaciones asiáticas – de por si propensas a consumir sus productos – se deleitaban comprando, en nuestro país, sus propios artículos a precios incluso mucho más baratos que en su país de origen.

Por lo tanto, siguiendo con la respuesta anterior, si bien tiende a destruir parte de la industria nacional¹¹, esto no se nota tanto porque 1) incentiva también el desarrollo y el surgimiento de nuevas empresas ligadas a las importaciones y su comercialización; y además hoy existe también; 2) una falta de percepción del efecto negativo de estas pérdidas, por la sensación paradisíaca de prosperidad que produce la disminución de los precios de los productos importados que se refleja también como un efecto de goteo, o de acceso, bienvenido no sólo para sectores pudientes, sino para parte importante de la población¹². Por último, no se trata sólo de la baja de los precios de los productos importados (como también de los productos nacionales con marcados insumos importados), sino también en que hoy, como nunca¹³, los connacionales que pueden darse el lujo de salir al extranjero, notarán el estímulo de precios externos (en moneda nacional) mucho más bajos que antes¹⁴.

Pero si bien esta fiesta de precios a la baja, también nos estimula al consumo (y al fomento del crédito, aparejado con éste), vale la pena también

¹⁰ Aunque esta última si ayuda al desarrollo educacional, empresarial y científico, aunque no siempre necesitarían ser de última generación.

¹¹ Especialmente la ligada a la competencia, o a la sustitución de importaciones.

¹² Aunque en bastante menor medida, para la gran mayoría de la nación.

¹³ Nunca relativo: por lo menos desde la época dorada del Salitre.

¹⁴ En esto hay que ver incluso como han aumentado los viajes hacia Argentina, Brasil, México y USA. Literalmente inundamos a nuestros vecinos, no sólo en época de vacaciones, sino incluso en cualquier fin de semana largo.

preguntarse: ¿Qué pasará con dichos bienes, su mantención y repuestos, o como se verán afectados gran parte de sus consumidores, cuando esta sensación de holgura pase y suban nuevamente sus precios? Y, por último: ¿De qué vale tener precios tan bajos, que muchas veces se traducen en gastos en bienes superfluos, si pueden también afectar negativamente tanto el potencial industrial nacional, como la propia fuente laboral?

Esto último también se ve reflejado en las dificultades que encuentra este año el crecimiento del PIB¹⁵, así como el que sigan sin disminuir los índices de alta cesantía. Vale decir, *suma summarum*, si bien los sectores importadores han aumentado su peso en el PIB, éstos tampoco han logrado sustituir en su totalidad la disminución de los sectores productivos y de allí principalmente los problemas del crecimiento, de la productividad, de la inversión¹⁶, pero también del empleo a nivel nacional. Y con esto las propias metas de crecimiento propuestas, para alcanzar la condición de país desarrollado para el bicentenario, podrían llegar a alargarse indefinidamente.

Pero más allá de nuestras propias aspiraciones, lo que podría llegar a estar peligrosamente en juego son los equilibrios estructurales macroeconómicos de largo alcance, los cuáles no podrán estar siendo garantizados en forma automática, por el libre juego del mercado; porque lo que se pierda del desarrollo del potencial industrial nacional de largo plazo (que a costado décadas de esfuerzo nacional) no podrá volver a ser fácilmente restituido (por lo menos en el corto plazo), por las mismas fuerzas libres del mercado, cuando las condiciones de precio y demanda del Cobre vuelvan a la normalidad.

Todo esto lejos de indicar desarrollo, lo que conjuntamente podría traer aparejado es una profundización de la dependencia científico-tecnológica e industrial para nuestro propio desarrollo económico y social.

Para muestra un botón. Sólo nos falta mirar en el panorama internacional: ¿cuáles de los países en desarrollo con grandes entradas de divisas por *commodities* – tanto en el presente, como en el pasado – han logrado el ansiado despliegue económico y social? Al parecer no son pocos los países

¹⁵ Según el Imacec del BC de Chile, abril creció apenas el 2,8% en comparación con igual mes del 2005, lo cuál esta muy por debajo del 7,3% del mismo período del año anterior. *La Tercera*, Negocios, 05/06/2006.

¹⁶ Ver las cifras de abril del presente año, según propios datos de la SOFOFA. “Dólar golpea producción industrial y amenaza el crecimiento fabril”; *La Tercera*, Negocios, 01.06.2006.

de estas características que, en el pasado, a través de sus exportaciones, lograron grandes entradas de divisas internacionales. Pero sólo son poquísimos de ellos los que han logrado salir del estatus del subdesarrollo. ¿Qué nos dejaron a nosotros, para estos efectos, las entradas del Salitre?, ¿Qué tipo de desarrollo nacional tienen la inmensa mayoría de países productores de petróleo? No se trata sólo del denominado problema Holandés, o el caso Noruega. De poco han servido las inmensas fortunas de los petrodólares – que dieron paso a los especulativos eurodólares¹⁷ – para el desarrollo económico y social equilibrado de sus países de origen.

De allí que vale la pena pensar en el por qué del nombre de este artículo.

Con esto quiero 1) retomar las preguntas originarias: ¿Cuál es la traba para el gasto de los recursos internacionales acumulados?, ¿Qué problemas entranpan estos recursos?; y 2) analizar el problema de fondo en forma ampliada. Vale decir: ¿Cuánto más podrían llegar a afectar este problema a la economía nacional?

El problema ampliado

Lo primero que hay que visualizar – para saber de lo que se habla – es la magnitud de estos fondos y sus potenciales efectos. No es fácil obtener los datos exactos, pero una aproximación conservadora de éstos es la siguiente:

Años	Excedente del Cobre ¹⁸ (millones de US\$)
2004	3.400 ¹⁹
2005	4.840 ²⁰
2006	12.000 ²¹
Suma	20.240

¹⁷ Los eurodólares son todo tipo de dólares que circulan fuera de su país de origen.

¹⁸ En forma simple: se denomina Excedentes del Cobre a la Utilidad antes de Impuestos obtenida.

¹⁹ Solo Excedentes de CODELCO; Plan de Inversiones, CODELCO; *El Mercurio* 14/01/2006.

²⁰ Solo Excedentes de CODELCO; Ídem... *El Mercurio* 14/01/2006.

²¹ Carlos Ominami, *TV Senado*; desayuno ASEXMA, 05/09/2006.

Si consideramos un dólar a \$ 531²², tendremos un excedente que representa cerca de \$ 11.000.000.

- Vale decir 1,5 veces el M1 del 05/2006 (de \$ 7.811.230 millones)²³, lo que significa: una vez y media todo el circulante y dinero depositado en cuentas corrientes y ahorros a la vista de la economía nacional.
- Y aproximadamente un tercio del M2 (de \$ 34.219.900 millones)²⁴, es decir un tercio de la suma del M1 más todo el dinero depositado a plazo en la economía nacional²⁵.

Y si, para consumir estos excedentes en dólares²⁶, tenemos que cambiarlos por pesos (circulante) en el Banco Central (BC). Figúrense la magnitud del descalabro que esto significaría, si frente a esta inmensa cantidad de dinero cambiado – que inyectáramos en la economía nacional – no hay una masa de bienes producidos²⁷. Tendríamos una inmensa cantidad de dinero, pero no de producto, lo que crearía un proceso de inflación galopante... un caos, que pondría en evidencia un desequilibrio macroeconómico absoluto, entre el producto físico y la base monetaria para su intercambio.

Esto es el principal escollo de la situación actual²⁸; se nada en dólares (papeles americanos), pero que no cuentan con un respaldo material en producto nacional.

Ahora, sus efectos negativos se amplían a los ámbitos monetarios y económicos, presentes y futuros.

Del desequilibrio monetario a la reducción del crecimiento económico

Lo primero que hay que señalar es que – como ya se ha fundamentado – este problema no se resuelve con la receta teórica clásica, del automatismo del libre mercado. Y – por otro lado – están las dificultades, de que la magnitud de este problema es nueva para el país²⁹; y que la experiencia internacional tampoco es muy aportante al respecto.

²² Precio actual (mayo del 2006).

²³ Boletín Mensual del BC de Chile, de mayo del 2006, p. 48.

²⁴ Boletín Mensual del BC de Chile, de mayo del 2006, p. 48.

²⁵ Se trata de una definición popular y no la científica del BC de Chile.

²⁶ Cualquiera sea la fuente de su entrada en la economía nacional.

²⁷ Ni tampoco de capacidad para producirlos en el corto, y quizás tampoco en el mediano plazo.

²⁸ Y del cuál se derivan todo el resto de los problemas actuales...

²⁹ Ya que desde el tiempo del Salitre no se tenía tal problema; y, además, en aquel tiempo fue mal resuelto ya que – al final – dejó muy poco, o nada, para el desarrollo nacional.

1. Por ello, por un lado, hay que entender que: no se trata de sobreproteger a la industria nacional, sino velar por que este exceso relativo de dólares, como factor exógeno acumulado, no tienda a subvencionar enormemente a las monedas externas en desmedro de la industria nacional y las exportaciones, como ya se ha señalado. Además, esto mismo atenta, no sólo contra las nuevas inversiones nacionales³⁰, sino también contra las potenciales y reales inversiones extranjeras, alguna de las cuales incluso se retiran desincentivadas, señalando que: dado los altos costos de producir en el país (producto de la política cambiaria existente), es preferible importar, que producir en Chile³¹. Pero esto, no sólo disminuye la inversión total en el país, sino que – al mismo tiempo – la subvención de las monedas externas incentiva también el auge de las Inversiones de Chile en el exterior, las cuáles – en sólo siete meses del 2006 – han aumentado ya en el 169% anual³² (y por lo tanto éstas también se han restado al desarrollo nacional). Todo lo cuál repercute en el bajo crecimiento económico nacional; y con ello también en el no poder disminuir las altas tasas de desempleo.
2. Pero no se trata sólo de esto. Asimismo se desprende – del análisis anterior – que en el proceso de la globalización, es necesario velar por que no se produzcan desequilibrios estructurales entre la base material (de la producción) y la base monetaria de la economía. Ya que el aval externo de divisas (o reservas) internacionales no garantiza automáticamente, el equilibrio económico interno; y sus efectos pueden ser extremadamente dañinos para el equilibrio monetario y el desarrollo de la economía nacional.

Vale decir: toda economía – y especialmente la de los países en vías de desarrollo, por el carácter local de su dinero y la debilidad de sus aparatos productivos – tiene un cierto límite de absorción de moneda externa cambiada para gasto en moneda nacional. Pasado dicho límite, se empiezan a acrecentar, además de los ya señalados, otros fenómenos negativos, como los que describiré a continuación.

En el caso de nuestro país, vemos como el exceso de dólares (A) ha hecho crecer enormemente el dinero privado, y con ello la inflación ha llegado, en agosto de este año, casi al límite máximo pronosticado

³⁰ Frenazo en Inversión explicó PIB de 4,5% en Segundo Trimestre, *Estrategia*, 24-08-06, p. 3.

³¹ Bridgestone Firestone cierra planta, Chevrolet y LUV, Peugeot, *El Financiero*, 4-08-06, p. 7.

³² Inversión Neta en Exterior, *Estrategia*, 24-08-06, p. 4.

para el 2006, del 3,9% anual. Ahora, la locura es que esto se ha hecho no sólo a través de excedentes externos, sino también, a través de (B) acrecentar el endeudamiento externo privado, que ha hecho aumentar la Deuda Externa Total a US\$ 47.536 millones (del cuál el 80% sería privado)³³.

Y esto no es lo único. Incluso, lo más grave, es que en esta inflación resultante se incluye también (C) una presión antiinflacionaria³⁴, producto de la subvención de las importaciones (del orden del 23%)³⁵.

Pero esta presión antiinflacionaria es, por así decirlo, una bomba de tiempo. Vale decir, un desequilibrio monetario latente, que aún no se manifiesta expresamente. Pero que tendera a expresarse, cuando el ciclo económico se revierta y este exceso temporal de dólares se acabe; y las monedas externas, en consecuencia, tiendan automáticamente a volver a su valor normal. Sólo entonces se manifestará (por el aumento de precios que provocará, en las importaciones) como una explosión inflacionaria, la cuál está – desde ya – predeterminada.

Lamentablemente, en esos mismos momentos, también se dejará sentir, en todo su peso, (D) la falencia de la producción nacional, potencialmente substitutiva de importaciones³⁶, que se haya ido restando del potencial productivo nacional – producto de las subvenciones a las importaciones y la competencia desigual que de ellas se derivan.

3. Quiero entregar un último elemento de análisis, más a largo plazo – con diferentes etapas – a considerar.

La siguiente estadística y su gráfico³⁷, realizada con la misma metodología usada anteriormente – de los factores intrínsecos y exógenos – se desarrolla desde el año 1986 hasta el 2006. Ella nos grafica el fenómeno conjunto. Lo importante es individualizar aquí, el aporte diferente que van jugando los factores exógenos en la política cambiaria (Precio del Dólar), en el tiempo, porque éstos son capaces de incentivar, o desincentivar, el crecimiento económico, en diferentes etapas.

³³ *La Segunda*, 07-09-06, p. 29. El bajo precio de los dólares y las tasas de interés, estimulan también el endeudamiento externo (al igual que en los períodos anteriores a la crisis del endeudamiento externo).

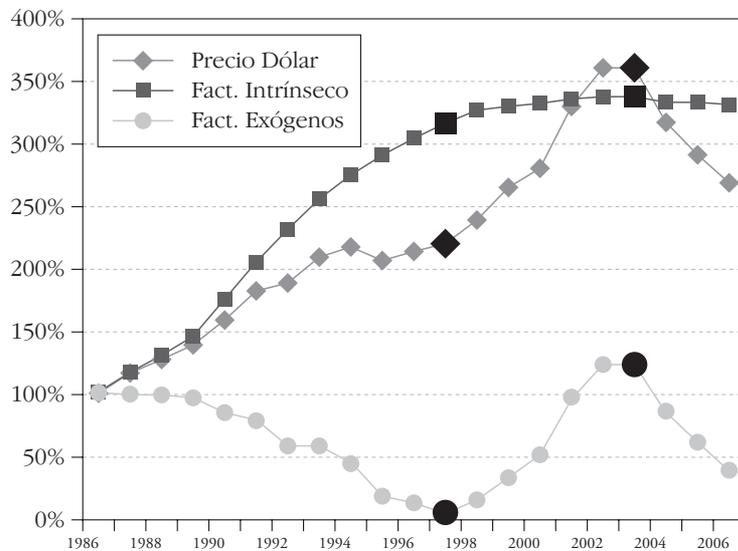
³⁴ Lo que significa que, sin esta presión antiinflacionaria, la inflación real sería mucho mayor...

³⁵ Ver gráfico y análisis en p. 12, de este artículo.

³⁶ Y también la inversión extranjera en el país, que se haya ido retirando, desincentivada, producto de la misma política de subvención de las importaciones.

³⁷ Fuentes: Datos del Boletín Mensual del BC de Chile del año 2000 y de mayo del 2006.

Año	Precio Dólar (\$)	Crecim. P. Dólar %	Factor Inflac. %	Factor Exógen. %
1986	193,02	100%	100%	100%
1987	219,54	114%	116%	97%
1988	245,02	127%	129%	98%
1989	266,96	138%	144%	94%
1990	304,90	158%	174%	84%
1991	349,22	181%	205%	76%
1992	362,58	188%	230%	58%
1993	404,17	209%	252%	57%
1994	420,18	218%	275%	43%
1995	396,77	206%	290%	16%
1996	412,27	214%	302%	11%
1997	419,31	217%	314%	3%
1998	460,29	238%	325%	13%
1999	508,78	264%	329%	35%
2000	539,49	280%	330%	49%
2001	634,94	329%	333%	96%
2002	688,94	357%	336%	121%
2003	691,40	358%	338%	121%
2004	609,53	316%	332%	84%
2005	559,77	290%	331%	59%
2006*	517,33	268%	331%	38%



En el gráfico constatamos, que el primado del factor intrínseco (del poder de compra de las monedas) – en el que el precio del dólar fluctúa en torno al factor intrínseco – pero no en el corto plazo – como sería lo deseable – sino en el largo plazo (pero con una amplitud de distorsión acumulada, cada vez mayor, en el último tiempo).

Por otro lado, consecuente con lo que está señalando este gráfico, el miembro del Directorio del BC de Chile: José de Gregorio³⁸, señaló en mayo de este año, que: por efecto de la influencia del crecimiento de la economía mundial, la política cambiaria en Chile tiene, automáticamente, condiciones anticíclicas; lo que sería – según él – positivo³⁹.

Personalmente creo que esto no es, en absoluto, positivo. Lo mejor sería que la política cambiaria tuviera siempre una situación monetaria de influencia neutral⁴⁰, tanto con respecto al desarrollo económico, como al desarrollo monetario (como si existiera una sola moneda para el intercambio internacional)⁴¹.

Otra cosa es que dado que no podemos abstraernos del desarrollo actual, en términos absolutos. Bajo dichas condiciones, es por lo menos positivo, que cuando se da una crisis, o depresión, a nivel internacional y local⁴²; y producto de ello se produce una caída en la demanda y precios de nuestros *commodities* (entre ellos del cobre). Y por no contar el país (en dichos momentos) con suficientes entradas del exterior, para satisfacer nuestras demandas externas, se produce también – consecuentemente – una devaluación de nuestra moneda.

Es decir, en forma anticíclica se produce con ello: alzas en los precios de las monedas externas, las cuáles provocan – al mismo tiempo – un importante incentivo, vía aumento del retorno, tanto 1) para nuestras exportaciones⁴³, como así también 2) para la producción nacional vía sustitución de importaciones, bastante encarecidas – por lo mismo – (en dichos momentos).

³⁸ José de Gregorio, Bonanza del Cobre: Impacto Macroeconómico y Desafíos de Política; BC de Chile; mayo del 2006; p. 3-5.

³⁹ Porque al evitar un calentamiento de la economía chilena – en los momentos de auge – impedirían una mayor caída – en los momentos de depresión y crisis.

⁴⁰ Ver lo señalado en el Punto II (de este artículo), especialmente sus párrafos finales.

⁴¹ Como el papel del euro en la Unión Europea (de generación conjunta). Muy diferente a una dolarización.

⁴² Porque ambos ciclos están – en general – en gran medida, interrelacionados

⁴³ Que, además, más que amortiguan: las posibles bajas de sus precios internacionales, producto de la crisis.

Esto sucedió particularmente después de la inmensa crisis del endeudamiento externo; y posteriormente desde 1997 hasta el 2003, durante el gobierno de Ricardo Lagos⁴⁴.

Pero – por otro lado – no es en absoluto positivo, que cuando se desarrolla el crecimiento de la economía mundial y empieza a aumentar la demanda y los precios de nuestros principales *commodities*, se empieza a producir, también con ello – paulatinamente – una sobrevaloración de nuestra moneda nacional que tiende finalmente a subvencionar enormemente nuestras importaciones en desmedro del desarrollo tanto de nuestras demás exportaciones como del potencial productivo nacional, como hoy en día – especialmente – está sucediendo⁴⁵.

Pero eso no es todo – como ya se ha señalado – las importaciones subvencionadas no sólo desincentivan – y en parte hacen retardar – el crecimiento económico nacional, sino también: hacen surgir, paulatinamente en el tiempo, desequilibrios macroeconómicos, tanto 1) con respecto al potencial productivo que se va restando – especialmente el de las PYMES – como así también 2) debido al desarrollo de desequilibrios monetarios latentes que se van, sigilosamente, acumulando⁴⁶ y que tenderán a manifestarse violentamente, cuando el ciclo económico se revierta. Es decir, cuando desaparezcan los excedentes externos y el precio de las importaciones – por el mismo factor cambiario (ahora revertido)⁴⁷ – crezca y golpee así fuertemente la inflación artificialmente, hasta dicho momento, contenida.

Esto es lo que, lamentablemente, le ha tocado vivir a la presidenta Michelle Bachelet; y de allí los graves problemas de crecimiento económico que está enfrentando. Pero, no se vislumbra aún una reversión del ciclo económico, es decir esta última y peor parte (del análisis anterior).

Pero, lo que es tan malo como esto – si no es aún peor – es que frente a todo esto, hoy en día, no hay consenso, ni entendimiento global del

⁴⁴ Ver gráfico, como los factores exógenos ayudan – en dichos años – a aumentar el precio del dólar. Lo que fue un inmenso estímulo a las exportaciones, así como a la industria nacional sustitutiva de importaciones, así como también a la inversión extranjera en nuestro país. Sólo esto explica – en gran parte – los altos índices de crecimiento posteriores.

⁴⁵ No es de ninguna manera válido el argumento de: mejor no crecer, para después no tener una caída mayor. La caída mayor la tendremos aún peor, ya que al no crecer, no podremos sustituir las importaciones en el momento de la crisis, en que escasearán las divisas externas y subirán sus precios, por la depreciación que sufrirá nuestra moneda.

⁴⁶ Debido a las presiones antiinflacionarias de las importaciones subvencionadas.

⁴⁷ Vale decir sin la subvención monetaria.

problema⁴⁸. Incluso – transversalmente – para la gran mayoría nacional, aún sigue siendo incomprensible: como en esta época de tanta bonanza, con tantos excedentes externos, la economía crezca mediocrementemente⁴⁹, las altas tasas de desempleo permanezcan, junto a inmensas e injustas necesidades sociales – con sus desigualdades –, que aún quedan sin satisfacer⁵⁰.

Lo que está por verse, en el futuro próximo – porque las presiones sociales y políticas son enormes – es cual tendencia va a triunfar. Hay muchos sectores transversalmente, que piden por mayores gastos, tanto sociales, como de incentivo a las inversiones. Si el gobierno se excede mucho más en el gasto interno⁵¹, podrá esperarse que se profundicen aún mayormente las tendencias que aquí se han descrito.

Por otro lado, hay que señalar que los problemas generados por la injusta redistribución del ingreso nacional, no pueden ser – a corto plazo – solucionados sustancialmente por el gasto de estos excedentes.

En estas consideraciones, hay dos aspectos muy importantes a considerar: 1) Los ciclos del gráfico (de 1986 al 2006), se han acelerado y profundizado; y 2) Ni el gobierno (de centro-izquierda), ni la oposición (de centro-derecha), cuentan – a mi parecer – con una teoría clara, no sólo de cómo enfrentar estos problemas, sino de cómo explicarse y explicar a la ciudadanía la esencia de los mismos, sus potencialidades y sus limitantes.

En búsqueda de soluciones

Lo más importante de todo – antes de empezar a buscar posibles soluciones – es 1) reconocer el problema. Digo esto porque es una realidad que visiones diferentes, nos llevan a soluciones diferentes. Pero lo más grave sería: que esto último no nos deje ver la existencia de la enfermedad. Reconociendo el problema, sus causas y efectos, ya habremos dado un

⁴⁸ Ver *Estrategia*, 14-09-06, varios artículos, pp. 26 - 28.

⁴⁹ Büchi sobre Imacec, *La Segunda* 07-09-06, p. 26; Sebastián Edwards, *La Tercera* 10-09-06, pp. 54-55; Carlos Cáceres, *El Mercurio* 10-09-06, p. B4; Hernán Somerville, *El Financiero* 11-09-06, p. 32.

⁵⁰ Y esta es una pregunta no sólo del pueblo. Incluso de políticos y parlamentarios del más alto nivel. Ver: *El Financiero* 14-09-06, pp. 26-27, 34; *El Financiero*, 12-09-06, pp. 21 y 24.

⁵¹ Y conste, que las necesidades – especialmente por la injusta redistribución del ingreso – son enormes.

paso fundamental para poder centrarnos, *después*, en 2) la búsqueda de posibles soluciones⁵².

Ahora, por todos los análisis y argumentos que aquí ya se han vertido, creo que es absolutamente necesario buscar como modificar el automatismo actual de la política cambiaria, por los efectos enormemente negativos que de ella emanan, los cuales han sido aquí detallados y analizados.

Entonces: ¿Qué poder hacer al respecto?, ¿Cómo enfrentar este problema?

Sería irresponsable esbozar una solución absoluta al respecto. Aquí cabe señalar sólo algunos de los aspectos más importantes a tener en consideración. Y lo primero que parece pertinente, es que aquí hay que tener una política cambiaria coherente con todo lo anteriormente analizado, la cual debe de ser compartida en su responsabilidad, tanto por el BC de Chile, como por la política del Estado de Chile y, en especial, por la del gobierno existente.

En tal sentido pienso que es absolutamente necesario – en base a todo lo anteriormente fundamentado – que el BC de Chile⁵³ deba de tener bajo su tutela: no sólo el mantener el equilibrio monetario, en el corto plazo (la denominada lucha contra la inflación), sino también el preocuparse de ayudar a enfrentar los efectos negativos de la Política Cambiaria⁵⁴ – como aquí se han descrito – porque éstos inciden tanto en:

- 1) el desarrollo económico nacional, como así también en
- 2) la estabilidad monetaria nacional en el tiempo.

En todo esto, no hay que perder de vista que: en el caso de los países en desarrollo son todavía aún: la influencia de los *commodities*, la principal palanca y locomotora que sirve de base, para dar impulso, al conjunto del desarrollo nacional.

Es por ello que, es entonces importante: analizar como entran estos recursos externos al torrente monetario nacional, para visualizar – después – como éstos, espontáneamente, influyen enormemente la Paridad Cambiaria (nacional), en el sentido antes descrito.

⁵² Pero – repito – que lo 2º no nos impida ver lo 1º.

⁵³ Así como otros importantes Bancos Centrales en el mundo se preocupan también de los efectos de la política monetaria en el crecimiento económico y el empleo.

⁵⁴ Ricardo Ffrench-Davis, economista de la CEPAL, planteaba, por ejemplo, la necesidad de que el Estado ayude a estabilizar un valor del dólar a largo plazo (Seminario de Relaciones Internacionales organizado por la Universidad Viña del Mar en enero del 2006).

Por lo pronto, en el caso de Chile, cabe señalar que, no sólo ahora, pero especialmente en la coyuntura actual, la mayoría de las distorsiones producidas por los factores exógenos entran a la economía nacional, por el impacto de las exportaciones del cobre⁵⁵. Y su entrada en la economía nacional se produce, en especial, a través de diversos sectores ligados al Estado, tales como:

- el Fisco, por concepto de impuestos y ganancias⁵⁶,
- CODELCO⁵⁷, por concepto de ventas, costos e inversiones, y
- Las Fuerzas Armadas de Chile, que desde 1976 reciben el 10% de las ventas del cobre de Chile, a través de una cuenta en dólares depositada en el BC de Chile⁵⁸.

Todo lo cual nos plantea de que, por lo menos en estas circunstancias, debiera ser más manejables, que en otras circunstancias (en que sectores privados nacionales, y/o extranjeros pudieran estar también mayormente involucrados).

Esto no significa desconocer todas las dificultades, tanto políticas, como jurídicas que al respecto existen. Pero con una voluntad nacional, como problema y responsabilidad real de Estado, deberían poder llegar a enfrentarse y, ojalá, solucionarse...

Por todo lo anteriormente señalado, sin querer llegar a fundamentar en sus detalles una política monetaria cambiaria, me atrevería a señalar que: el BC de Chile y el Gobierno (cada uno de acuerdo a sus responsabilidades), deberían tratar de asegurar – a través de los mecanismos a su alcance – el primado de los Factores Intrínsecos (vale decir: del poder de compra real de las monedas nacional y externas), lo cuál podría llegar a lograrse, dejando que el tipo de cambio fluctúe libremente, pero colocándole un piso, o tope (por ejemplo: un máximo acumulado del 5% bajo los Factores Intrínsecos ya descritos)⁵⁹. Todo esto tiene poco que ver con

⁵⁵ En el caso chileno se ha logrado – en la última década – un importante repunte y diversificación de las denominadas exportaciones no tradicionales. Pero sin lugar a dudas, en su concentración – y especialmente ahora – siguen siendo el cobre y sus derivados, con más del 50%, la principal fuente externa de divisas.

⁵⁶ Todas las empresas cupríferas de mayor tamaño son de propiedad del Estado de Chile.

⁵⁷ Corporación del Cobre de Chile.

⁵⁸ Para cuantificar esta situación se puede señalar, a modo de ejemplo, que: el 10% de las ventas del cobre del 2005, significaron el 21,4% de todos los excedentes del cobre, de ese año.

⁵⁹ El 5% tomado como razonable, pero sin mayor análisis. Podría también ser el 4%, o el 6%. Esto merece, sin lugar a dudas, una mayor discusión y fundamentación.

una regulación estatal de precios, sino más bien con el velar por cuanto debería llegar a ser saludable, o permisible de poder cambiar de las divisas externas en moneda nacional⁶⁰.

Por supuesto que estos límites impuestos tienen relación, solamente, con límites permisibles de cambio de moneda extranjera en moneda nacional, principalmente, para estos entes estatales. Lo cual no pone – en esta instancia – en discusión:

1. que estos ingresos externos sigan perteneciendo a dichas entidades nacionales; y que el resto – que no pudiera gastarse (en moneda nacional) – puedan ser ahorrados, gastados, o invertidos por ellas en el extranjero;
2. que el BC de Chile debe de investigar muy profundamente cuál es capacidad de la masa monetaria nacional máxima en el tiempo, que permita incentivar el desarrollo del país; y que no dañe el equilibrio entre: capacidad de producción nacional y la masa monetario-financiera que le estamos inyectando; y
3. que el gobierno, debe de estudiar también: cuales son las necesidades de fondo real (en moneda nacional), que tengan todas las entidades anteriormente nombradas. Ya que una cosa es señalar (desde aquí en abstracto), cuál es la capacidad de ingreso en moneda externa, que puedan ser cambiado e inyectado, en moneda local, en la economía nacional; y otra cosa distinta son: las necesidades de financiamiento real (operativo y de crecimiento) que puedan tener estas entidades.

Sin entrar en la complejidad que este último punto repara⁶¹, hay que – para no perder de vista lo esencial – de todos modos, señalar que: ...al fijar estos límites de gastos de ingresos externos (transformados en moneda nacional), nos estamos refiriendo, del mismo modo, a los límites de absorción de gastos (en producto) de la capacidad productiva nacional. Y que, por lo tanto, pasado dicho límite, estamos creando un creciente desequilibrio entre la base monetaria y la base material de la sociedad.

Sin quitarle importancia a los problemas de implementación, es necesario aquí buscar soluciones creativas, tomando también en cuenta, los efectos

⁶⁰ Es indudable que esto sólo es un esbozo; y debe de ser aún mucho más discutido para ver su posible aplicación, instrumental necesario, compromisos posibles con entes estatales y no estatales, mecanismos de estímulos financieros... etc.

⁶¹ Que se sabe inmenso; y que requiere mucha visión y vocación de país.

profundamente negativos que significan continuar con esta forma espontánea en que se desarrolla la Política Cambiaria en la actualidad.

Analizando algunas propuestas

A continuación analizaremos algunas de las proposiciones presentadas, en el país, para el uso de estos excedentes:

1. Hay gente que plantea la conveniencia de que las AFP puedan aumentar su inversión en dólares en el exterior⁶². La verdad es que por un lado solicitamos que aumenten las inversiones extranjeras en el país, y por otro lado queremos la autorización para que el dinero de todos los chilenos sea sacado afuera, en forma de inversión privada. Creo que si alguien debe invertir los dólares de todo Chile en un portafolio internacional en el exterior, éste debe de ser el Estado de Chile y no otras instituciones de carácter privado⁶³. Vale decir, es necesario de que este dinero de todos los chilenos ayude realmente a producir ganancias para el país, y – al mismo tiempo – ahorrar para épocas de no tanta bonanza. Tales medidas de cordura y equilibrio son muy necesarias e importantes, para darle más estabilidad y una base más sólida al presupuesto fiscal en el tiempo; y, con ello también, al desarrollo nacional.
2. Por otro lado tampoco parece conveniente seguir bajando el arancel general del 6% de las Importaciones⁶⁴, como una forma de darle mayor salida a los dólares del cobre. Esto indudablemente ayudaría al tipo de cambio, pero: cambiar una subvención por una baja del arancel en forma unilateral, no me parece solucionar el problema de fondo que ya tiene el desarrollo de la industria nacional. Además es reemplazar un inmenso efecto transitorio (el precio del cobre), por un efecto permanente (el arancel general).
3. Asimismo, no parece que la exigencia de una baja impositiva, como medida general⁶⁵, sea la solución macroeconómica adecuada, ya que,

⁶² Relajando el límite del 30% para las Inversiones de los Fondos de Pensiones en el exterior (Felipe Larraín, El dólar, el cobre y el fisco, *El Mercurio*, Economía y Negocios, 25/04/2006).

⁶³ Ni menos las de carácter especulativo.

⁶⁴ El dólar, el cobre y el fisco; Felipe Larraín; Economía y Negocios, *El Mercurio*; 25/04/2006.

⁶⁵ Jovino Novoa: “en épocas de bonanza el Estado debe devolver la mano a la ciudadanía” (¿Qué hacer con los excedentes del cobre? Lluvia de ideas antes del 21 de mayo; Opiniones/Debates; *Diario Financiero*; 20/05/2006).

en su conjunto, se traduciría en aumentos del gasto, lo que tendería a reforzar aún más las tendencias inflacionarias anteriormente descritas. Otra cosa sería focalizar problemas fundamentales y necesidades prioritarias existentes en determinados sectores; y – dentro de las limitantes ya señaladas – buscar las soluciones microeconómicas adecuadas y pertinentes (esto es muy necesario, pero rebasa el marco de este análisis).

4. Por lo tanto, dada la abundancia relativa de dólares me parece que: se debería estudiar y discutir concensuadamente el tipo de inversión externa que el país realmente requiere; y debiera priorizar, aquella que – por su *know how* – pudiera transformarse en un factor de apoyo científico y tecnológico real para el desarrollo. En tal sentido, el Estado debiera a través de la política financiera, buscar mecanismos de incentivo para fomentar la inversión productiva (o de servicios) real, necesaria para el desarrollo. En el mismo sentido, podría también: dar créditos de fomento en divisas, especialmente para, a través de importaciones directas y dirigidas, traer tecnología necesaria para el desarrollo. Incluso, esta también podría ser una forma de apoyar a las PYMES.
5. En el mismo sentido el gobierno debería ver la posibilidad de comprar anteriores cupos de deuda externa (en el mercado secundario), para que éstos no sean traídos por las grandes entidades financieras privadas, con lo cuál se podrían también manejar mejor – a través del BC de Chile – el aumento del circulante⁶⁶ que éstos representan. Más aún si entidades bancarias, o grupos económicos nacionales realizan tales enroques, que en la rebaja correspondiente, crean un excedente monetario inflacionario (si, por ejemplo, se compran al 80% del valor nominal en dólares y éstos posteriormente son transformados, en el BC de Chile, al 100% de su valor en moneda nacional).

El aumento del circulante traído por el Estado, a través de estos cupos de deuda, podría también servir de base para dar créditos de fomento, sobre todo para las PYMES, pero donde realmente se pueda emplear para polos de desarrollo, como por ejemplo, trayendo tecnología externa.

⁶⁶ Los Grupos Financieros los transforman, a fin de cuentas, en circulante nacional más barato. El cuál se suma al ya existente; y puede incluso servir como multiplicador del potencial crediticio de las instituciones del propio Grupo.

La reconversión de estos fondos puede también servir de base para que los excedentes monetarios nacionales sean nuevamente cambiados en moneda externa (en concordancia con el punto anterior), con lo cuál se puede cerrar también la posibilidad de brechas inflacionarias.

6. Pero no se trata sólo de traer tecnología para el desarrollo. También, dados los excedentes externos, se puede planificadamente hacer gastos productivos en el exterior, tales como:
 - Inversión en capital humano, a través de planes de capacitación y fomento, que contemple, por ejemplo: becas para profesionales y empresarios, pero asegurar que éste se use responsablemente para que se convierta en un real aporte para el desarrollo, y no se pierda como otras veces ha sucedido. Y dentro de ellas también becas para profesores y para estudiantes... incluso se podría traer importantes profesionales y profesores del extranjero a nuestras aulas... etc.
 - Así también, dado el esquema de desarrollo abierto hacia el exterior, darle un mayor impulso a organizaciones como PRO-CHILE para tener mayor cobertura y asesoría para nuestro desarrollo hacia afuera y que sea realmente capaz de apoyar tanto en el dar a conocer y fomentar nuestras exportaciones, así como también de dar el apoyo necesario a las negociaciones internacionales pertinentes, que de allí se desprendan.

Invitación a la discusión y a los consensos necesarios

La situación en que nos ha puesto como país la bonanza del Cobre – con este exceso relativo de divisas – quizás no es nueva, pero ya en el pasado no las supimos utilizar favorablemente. Por lo tanto nos debiera urgir, en aras del desarrollo nacional, no desperdiciarla una vez más.

El análisis presentado no es optimista, porque constata que en el país hay poca claridad acerca del origen del problema, de sus causas y efectos. Pero estos excedentes pueden y deberían de transformarse en una bendición para el desarrollo nacional. Esto depende: 1) de la comprensión del problema; 2) de saber y poder regular la entrada de estos recursos a la economía nacional; y 3) de poder utilizarlos correctamente, tomando en cuenta las limitantes, que el uso de ellos tiene.

Lo más difícil y complejo seguramente será el regularizar la entrada (monetaria) de estos recursos. Ya que la regulación está muchas veces asociada – y no siempre justificadamente⁶⁷ – a burocracia, politiquería y mala utilización de recursos⁶⁸. Lo más fácil es el *laissez faire*. Y toda la globalización – que es una realidad innegable⁶⁹ – actualmente aún, tiende y propaga, en términos generales, solamente el icono de la desregulación⁷⁰. Pero, esto tampoco significa que hay que regularizarlo todo. Se trata puntualmente de que: hay ámbitos en que el automatismo del mercado no funciona. Y, en relación a los excedentes del cobre y sus efectos – como se ha fundamentado – en Chile, es absolutamente necesario regularizar parte del entronque de estos recursos con el torrente monetario nacional.

Aquí se han vertido una gran cantidad de argumentos y análisis, que debieran servir: tanto de invitación, como así también de base, para la discusión de este tema país, que es fundamental para el desarrollo nacional.

Esto es tanto más necesario, porque junto a la política del Gobierno, y al actuar del BC de Chile, debe también de abrirse paso – con suficiente altura de miras – un consenso político y social, mínimo, necesario sobre esta temática. Este consenso es tanto más importante, cuando entendemos que el Estado debe de actuar contrarrestando determinadas tendencias negativas del mercado cambiario; y para ello requiere también de la voluntad y la fuerza nacional para tomar decisiones difíciles y complicadas, pero extremadamente importantes; e inaplazables... ■

⁶⁷ Y no pocas veces: intencionalmente.

⁶⁸ Pero también – hay que reconocer – que han habido algunas malas experiencias en el pasado.

⁶⁹ Que puede aportar enorme eficiencia y ahorro de recursos.

⁷⁰ Sus efectos van incluso mucho más allá del ámbito económico, ya que el *laissez faire* acentúa – de la manera más fácil – el poder de los más grandes y sus efectos, en general, acrecienta las desigualdades tanto económicas, como sociales.

INDONESIA: LA DIFÍCIL BUSQUEDA DE SEGURIDAD

FERNANDO DANÚS*

Resumen

Indonesia presenta ciertas particularidades que dificultan su gobierno, conspiran contra la formación de un sentimiento de unidad nacional e influyen de manera directa y permanente su situación de seguridad interna. Algunas de ellas son de naturaleza estructural y como tales no pueden ser modificadas. Otras, como la corrupción de sus instituciones de seguridad y administración de justicia y la actuación del extremismo islámico, son objeto de ingentes esfuerzos correctores por parte de sus autoridades. Superar estos obstáculos y mantener la cohesión del país es el principal objetivo de las políticas interna y exterior de la nación.

Abstract

Indonesia evidences some features that make it a country of difficult governance, hinder the formation of a national unity sentiment and have a direct and permanent influence on its internal security situation. Some of those characteristics are of a structural nature and as such cannot be modified. Others, as corruption of security and justice institutions and the activities of Islamic extremists, are the subject of extensive efforts by the authorities for their improvement. To overcome these obstacles and maintain the country's cohesion are the main goals of internal and foreign policies of the nation.

Indonesia posee características históricas, demográficas, geográficas, culturales, étnicas y religiosas muy particulares y de escasa ocurrencia conjunta. Es un archipiélago conformado por alrededor de 17.000 islas, la mitad de ellas habitadas, una distancia de 5.000 kilómetros entre sus extremos, tres husos horarios, una población que se estima bordea los 220 millones, varios idiomas y centenares de dialectos (nadie parece conocer su número exacto), una cantidad apreciable de grupos raciales poseedores de diferentes culturas y tradiciones y, de particular importancia, varias religiones. Durante más de tres siglos fue colonizada y administrada prácticamente como una plantación por Holanda, aunque en ciertos períodos y algunos lugares hubo también intervención de Inglaterra y Portugal. Luego de una breve ocupación japonesa durante la Segunda Guerra Mundial y una tenaz oposición a los afanes de Holanda de mantener su hegemonía tras ese conflicto, finalmente obtuvo su independencia en 1949.

* Abogado.

Cómo aunar aquellas diferencias y unificar tal variado caleidoscopio de gentes es el constante *leit motiv* de las políticas interna e internacional del país. Es sintomático que el lema de su escudo de armas rece *Bhinneka Tunggal Ika*, esto es, Unidad en la Diversidad.

Resulta obvio que tales particularidades ejercen una influencia directa y permanente en la situación de seguridad interna de Indonesia. Su larga y desperdigada geografía dificulta el contacto y las comunicaciones no sólo hacia las regiones más apartadas, sino también a menudo entre áreas de relativa cercanía que se encuentran separadas por accidentes geográficos de magnitud. Por aquella misma circunstancia sus fronteras son muy extensas y de particular porosidad, tanto en sus innumerables vías de ingreso por la vía marítima como en sus límites terrestres con Malasia, Timor Oriental y Papúa Nueva Guinea. La presión demográfica ocasiona la constante presencia de grandes e indisciplinadas multitudes en todo centro de transporte y comunicaciones, lo que ciertamente contribuye a aflojar aún más eventuales controles migratorios o de desplazamientos internos. Tal situación es a su vez, agravada por la actitud a veces algo relajada, del indonesio medio hacia su trabajo y por la corrupción que permea la burocracia, la policía, las instituciones de administración de justicia y prácticamente todas las facetas de la vida diaria en ese país. Burlar un control aduanero o conseguir cualquier documento de identificación puede ser muy fácil en Indonesia, basta con pagar una cantidad de dinero a un *calo* (intermediario) o en ocasiones al mismo funcionario público encargado, incluyendo los datos que se desee. Todavía ni siquiera existe una cédula de identidad unificada.

En Indonesia es de público conocimiento que el servicio de aduanas, la policía y el poder judicial –en ese orden– son las instituciones más corruptas del país. A pesar de que la actual jefatura policial realiza genuinos esfuerzos por corregir esta situación, con frecuencia aún se denuncia que funcionarios policiales participan en negocios de protección de sindicatos vinculados a la tala ilegal de bosques, juego, drogas y tráfico de blancas. Durante los años que vivió en Indonesia, en varias oportunidades el autor presenció cómo policías del tránsito recibían coimas de los conductores a quienes habían sorprendido cometiendo alguna infracción. No sólo la policía está involucrada en estas prácticas. En enero de 2005, encontrándose en Aceh como intérprete del equipo médico enviado por nuestro gobierno para ayudar a las víctimas del tsunami que pocos días antes había arrasado a esa provincia, también pudo ver la manera en que el conductor acehnense del vehículo en que se trasladaba la delegación

era extorsionado por los guardias de la fuerza aérea que controlaban el ingreso al aeropuerto, como condición para la devolución de su cédula de identidad.

Más allá de esta evidencia anecdótica y como otro elemento del débil control de seguridad existente en el país, es del caso señalar que también existen profundas y enconadas rivalidades entre la policía y las tres ramas de las fuerzas armadas, que ocasionalmente salen a la superficie por diferencias relacionadas con aquellos negocios o simplemente por animosidad entre sus integrantes. A veces el problema se resuelve mediante meros pugilatos, pero en no pocas oportunidades deriva en violentos choques armados. Hace algunos años en Binjai, Sumatra, un cuartel de la policía fue totalmente destruido y seis funcionarios policiales resultaron muertos como consecuencia de uno de esos enfrentamientos, que se prolongó por dos días y en el cual los efectivos del ejército utilizaron ametralladoras, morteros y lanzacohetes.

En cuanto a la administración de justicia, constantemente los medios de comunicación indonesios informan sobre oscuros manejos vinculados a los procedimientos judiciales, en virtud de los cuales una sentencia toma uno u otro curso. Una reciente encuesta del diario local *Kompas* – medio de línea seria e independiente – indicó que el 87% de los participantes, todos ciudadanos locales, consideraba que en Indonesia los fallos judiciales pueden ser comprados. Al momento de escribir estas líneas, en un tribunal de Jakarta se conoce una causa que podría involucrar a las más altas esferas de la judicatura en la recepción de millonarias coimas. En otros bullados casos que han recibido amplia cobertura periodística, varios jueces, fiscales, actuarios y abogados son procesados por su participación en actividades de este tipo durante el desempeño de sus funciones. Hace algún tiempo un editorial del señalado diario analizó con particular sinceridad y rigor el problema. Ya su título, *Serba Hitam Hukum Kita* (Completamente Negra Nuestra Justicia), no dejaba dudas sobre sus conclusiones.

Debe reconocerse que existe una honesta y decidida acción del actual gobierno indonesio para combatir este flagelo en todos los ámbitos, tanto a través de las instituciones judiciales ordinarias como mediante el accionar de dos comisiones con facultades especiales en la materia y de tribunales *ad hoc*, que han procedido con particular empeño. De hecho, en estos momentos un número apreciable de connotados ex ministros, gobernadores, *bupati* (jefes de distrito), altos oficiales de la policía, miembros

de parlamentos regionales, funcionarios públicos y grandes empresarios, todos ellos personajes antes intocables, son objeto de investigación y en varios casos ya se hallan tras las rejas. Empero, lo cierto es que tales conductas han pasado a ser una forma de vida en Indonesia y se manifiestan prácticamente en todo nivel del acontecer nacional. Su erradicación no será tarea fácil y puede requerir una renovación generacional.

No es de extrañar que las características arriba descritas provoquen un débil imperio del derecho y que exista una profunda desconfianza de la población hacia las instituciones de seguridad y administración de justicia. Ello ocasiona que frecuentemente la gente hace justicia por su propia mano. De manera habitual la televisión local informa cómo delincuentes que han sido sorprendidos en delito flagrante son desnudados por una turba, golpeados hasta quedar exánimes y en algunas oportunidades, incluso, quemados vivos, en lo que se conoce como *babak belur*. Cuando algunos efectivos policiales se hallan en el lugar deben realizar ingentes esfuerzos para evitar estos actos, a veces a riesgo de sus propias vidas (en las calles de Jakarta en un par de minutos puede reunirse una multitud de varios centenares). A pesar de ello, durante los últimos años la delincuencia ha aumentado, en particular los homicidios, lesiones, hurtos, robos con violencia o intimidación en las personas y robos con fuerza en las cosas. No colabora la precaria situación económica en que se encuentra la inmensa mayoría de los indonesios, gran parte de ellos luchando por sobrevivir el día a día. Según cifras oficiales, hay once millones de cesantes (10% de la fuerza de trabajo) que deambulan por los rincones del país, cifra que se eleva a cuarenta millones si se considera el desempleo disfrazado.

La heterogeneidad racial y cultural de Indonesia también influye en su seguridad interna. El país ha sido tradicionalmente gobernado desde la isla de Java que, con 135 millones de habitantes, posee la distinción de ser el lugar con mayor densidad poblacional del planeta. Quizás con la excepción de Bali – cuyo atractivo turístico la ha convertido en un verdadero enclave, hasta el punto que algunos visitantes extranjeros no saben que es parte de Indonesia –, Java es, lejos, el lugar más desarrollado y que ofrece las mejores expectativas de vida dentro del archipiélago. Sus grandes ciudades, en especial Jakarta, reciben un constante flujo de inmigrantes internos. La cultura javanesa posee características muy especiales, que la diferencian marcadamente de las existentes en Sumatra, Sulawesi, las Molucas, Papúa, Nusa Tenggara, Kalimantan y las otras muchas islas de esa desperdigada nación. A lo largo de la historia el dominio javanés

ha sido resentido y existen percepciones a veces encontradas entre los oriundos de Java y quienes provienen de otros sectores, en ocasiones tan profundas y determinantes como las que pueden observarse entre nacionales de distintos países. La creación de un sentimiento de unidad no es una empresa simple, pues frecuentemente prima el origen étnico. Por ejemplo, en Jakarta, ciudad que constituye un verdadero caleidoscopio de las razas y culturas indonesias, hay sindicatos criminales conformados exclusivamente sobre la base de parámetros raciales.

Más aún, a menudo aquellas diferencias también se encuentran entre poblaciones que habitan sectores vecinos de una misma isla quienes, a pesar de su cercanía, pueden tener una diferente impronta racial y hablar dialectos distintos y ser, incluso, enemigos históricos (esta observación es especialmente válida para Papúa). No es rara la ocurrencia de *tawuran*, violentos enfrentamientos entre miembros de comunidades vecinas con usual resultado de muertos y heridos. El autor recuerda que en una ocasión, hallándose en un remoto pueblo de la isla de Sumbawa, preguntó a un lugareño si allí habían personas que no hablaban indonesio. *Jangkalan babasa Indonesia, babasa Bima pun ada yang tidak bisa* (no se refiera al indonesio, hay quienes ni siquiera hablan bima), fue su respuesta, en alusión al idioma autóctono del lugar, para mencionar luego cinco dialectos de uso frecuente en la zona, los que a su vez denotaban la existencia de igual número de diferentes comunidades locales. El fenómeno social de las *tawuran* también sucede en Jakarta, donde con frecuencia los habitantes de algún barrio luchan con palos, piedras y en ocasiones armas cortantes contra los del sector aledaño.

La política de *transmigrasi* interno llevada a cabo por años con activo impulso gubernamental, a fin de trasladar habitantes desde la populosa Java hacia islas menos habitadas, también dejó su legado. En Kalimantan, donde deben coexistir los nativos *dayak* con inmigrantes de la isla de Madura, no hace mucho tiempo centenares de miembros de esta última comunidad perdieron – literalmente – la cabeza por problemas de convivencia en buena medida originados en diferencias culturales y étnicas. Los madurenses son conocidos por sus afanes vengativos y su propensión a la violencia (características en realidad presentes en muchos indonesios), por lo que éste podría ser un polvorín dispuesto a estallar nuevamente. El flujo de inmigrantes javaneses también ha sido esgrimido por quienes postulan la independencia de Papúa, como muestra de la supuesta intención de la administración central de diluir la integridad cultural papuana y “javanizar” el territorio.

Una reseña de la complejidad racial y cultural indonesia debe también incluir a la comunidad de origen chino, que actualmente conforma alrededor del 3% de la población nacional. Apoyados en sólidos *ethos* de trabajo, estudio y esfuerzo personal, así como en una habilidad innata para el comercio y los negocios, sus integrantes han congregado una buena parte del poderío económico y financiero del país, al tiempo de conservarse en gran medida como un sector poblacional separado de la mayoría de origen étnico malayo. Tradicionalmente, en épocas de disturbios o levantamientos sociales, como durante los convulsionados días de mayo de 1998 al ocurrir la caída del régimen del Presidente Suharto, han sido objeto de las iras de turbas deseosas de liberar animosidades sociales en quienes poseen un diferente aspecto físico y detentan un mejor pasar económico. La susceptibilidad a nuevos ataques de este pequeño, fácilmente identificable, políticamente débil y económicamente muy significativo grupo humano representa un permanente factor de vulnerabilidad en el esquema de seguridad indonesio.

Otro importante elemento de la diversidad de Indonesia y de su condición de seguridad interna es la religión. Conforme a un censo realizado en 2000, alrededor del 88% de la población indonesia practica el Islam con distintos grados de seriedad y devoción, desde los absolutamente fanáticos e intransigentes hasta quienes sólo se autocalifican como *Islam KTP*, esto es, musulmán de carnet de identidad (en Indonesia este documento menciona la religión del portador). Sin embargo, hay también importantes segmentos poblacionales que observan otros cultos, como el cristianismo, hinduismo, budismo y, particularmente en Papúa, creencias animistas. En algunos lugares del archipiélago los grupos que adhieren a estas religiones alcanzan dimensiones considerables llegando, incluso, a ser más numerosos que la población islámica, como en Flores, Timor, Sulawesi, las Molucas y Papúa, donde el catolicismo y el cristianismo son dominantes, y en Bali, que es mayoritariamente hindú. Por lo general hay un ambiente de respeto y tolerancia entre los cultores de estas religiones, pero ello en ocasiones se ve quebrantado. Sólo recientemente pudo darse una solución a crueles conflictos armados entre las comunidades cristianas y musulmanas del centro de Sulawesi y las Molucas, que dejaron un saldo de miles de víctimas fatales. Los enfrentamientos, que se prolongaron por años, comenzaron con disputas nimias entre miembros de ambos sectores. Nada garantiza que no se repitan en el futuro, es más, lo probable es que ello así ocurra, ahí o en otros lugares donde habitan grupos de distinta raigambre religiosa.

Mantener una convivencia pacífica entre las diferentes comunidades religiosas de la nación es, sin duda, uno de los principales objetivos de todo gobierno indonesio. El tema religioso es abordado por la filosofía estatal *Pancasila* y la constitución del país, en términos de promover el pluralismo y asegurar la libertad de culto. Asimismo, forma parte habitual del debate político, existiendo numerosos partidos y organizaciones no gubernamentales – la mayoría islámicas – que abiertamente encuadran su accionar en los preceptos de su religión y procuran que las políticas públicas reflejen esos valores. Casi todas esas entidades observan las reglas del juego democrático, emplean medios pacíficos y respetan a quienes poseen distintas creencias. Empero, al menos una de ellas frecuentemente realiza acciones de fuerza destinadas a imponer su concepción de la moralidad, destruyendo bares y otros lugares de diversión nocturna que considera pecaminosos, aterrorizando a los clientes y, en general, procurando amedrentar a quienes piensan de diferente manera. En algunas ocasiones su conducta ha sido tolerada por una policía reacia a actuar, en parte por su usual inferioridad numérica durante tales hechos y asimismo por una suerte de temor reverencial existente en Indonesia hacia los activistas islámicos. En otra encuesta del señalado diario *Kompas*, tres cuartas partes de los participantes manifestaron que, últimamente, ha aumentado la tendencia de ciertos grupos a emplear métodos violentos y a utilizar justificaciones de índole religiosa para su accionar, al tiempo que el 66% opinó que las autoridades no son consistentes en la aplicación de la ley para reprimir aquellos actos. Además de sus ribetes religiosos – aspecto ya de suyo delicado –, este fenómeno también se relaciona con el aludido problema del débil imperio del derecho, la desconfianza de la población hacia las instituciones de administración de justicia y la consiguiente tendencia de sectores ciudadanos a hacer justicia de manera directa por lo que, a pesar de periódicas declaraciones de buena intención de las autoridades en cuanto a su tratamiento, su resolución no es una empresa simple.

Una controversia aún no resuelta, que data de los albores de la vida de Indonesia como nación independiente, es la eventual incorporación a su carta fundamental de la obligación de observar la ley islámica para aquellos que poseen esa religión. El tema es periódicamente reavivado por grupos integristas musulmanes y apoyado con distinto énfasis por algunos de los partidos políticos de esa línea. Sin embargo, las dos principales organizaciones musulmanas indonesias y una mayoría parlamentaria rechazan tal posibilidad, por estimar que introduciría un nuevo ele-

mento de división entre la gente, considerando que la mayor parte de la población islámica del país, si bien sería y devota en la observancia de los principios y valores de su religión, no favorece poner en práctica sus postulados más estrictos que, en ocasiones, incursionan en el ámbito del derecho penal. Se teme, también, que ello constituiría sólo el comienzo de un proceso hacia la islamización del país. Cabe indicar que la *Syariah* ya se aplica de manera limitada en Aceh, donde durante el último tiempo la pena de azotes ha sido impuesta en varias oportunidades para quienes han sido sorprendidos cometiendo el delito de juego y apuestas. El castigo, que se lleva a cabo en un lugar público e incluso recibe cobertura de televisión, prácticamente no ocasiona daños físicos, debido al escaso empuje con que se propina el golpe, pero posee un importante efecto de humillación y escarmiento social. Aceh es la provincia indonesia donde tradicionalmente el Islam ha sido observado con la mayor estrictez, lo que explica la señalada vigencia de ciertos aspectos de la ley islámica y su mantención en el régimen de autonomía especial convenido en el marco del reciente acuerdo de paz que puso fin a la guerra civil que allí se libró por más de tres décadas.

En este contexto debe también mencionarse la sangrienta irrupción del extremismo islámico en Indonesia. Antes de octubre de 2002 habían sucedido en el archipiélago varios atentados a iglesias cristianas que se suponía eran obra de sectores musulmanes de línea dura pero, como su magnitud y saldo de víctimas era pequeño, habían sido ignorados por el gobierno, el que consistentemente negaba la presencia de grupos terroristas organizados en el país. Sin embargo, los 202 muertos y 325 heridos a consecuencia del ataque ocurrido en aquella oportunidad en Bali obligaron a las autoridades a modificar esa actitud y a los indonesios a reconocer que, entre ellos, había quienes estaban decididos a matar indiscriminadamente e incluso a morir en el proceso, en aras de su particular interpretación de los preceptos y principios de la religión islámica. Los posteriores atentados terroristas suicidas en el Hotel Marriott de Jakarta (agosto 2003), la Embajada de Australia en esa ciudad (septiembre 2004) y nuevamente en Bali (octubre 2005) confirmaron tal apreciación.

Si bien en la actualidad casi todos los individuos que planificaron y tomaron parte en esos atentados están presos y los procesos judiciales de que son objeto se hallan en diversos estados de avance (tres de los implicados en el primer ataque en Bali enfrentan la pena de muerte), uno de sus principales actores, un ciudadano malasio considerado como el ideólogo y organizador del grupo terrorista, aún se encuentra prófugo, presun-

tamente en algún lugar de Java. Considerando el ciclo de los aludidos atentados, así como el fanatismo y determinación de estos individuos, no es aventurado señalar que la ocurrencia de un nuevo ataque terrorista de este tipo en Indonesia en el futuro próximo es probable. A este respecto, debe decirse que la inmensa mayoría de la población islámica del país posee una actitud tolerante y abierta hacia otras religiones y condena decididamente tal conducta. Sus autoridades, a su vez, se han empeñado por reprimir este accionar terrorista. Sin embargo, hay una muy pequeña minoría que lo justifica como parte de una *jihad* (guerra santa contra los infieles) y está dispuesta a prestar ayuda a sus hechores. Recordemos que, dadas sus dimensiones demográficas, en Indonesia una “muy pequeña minoría” – digamos el 0,5% – asciende a un millón de personas.

Con esta gran diversidad de factores exógenos, no resulta sorprendente que el cuadro de seguridad interna que enfrenta todo gobierno indonesio también incluya la acción de grupos separatistas. A la fecha existe solamente uno de significación, la *Organisasi Papua Merdeka* (Organización por la Independencia de Papúa), que opera en el extremo occidental de la gran isla de ese nombre, de tardía incorporación a Indonesia, cristiana, animista, de gran complejidad tribal y notable subdesarrollo socioeconómico, a pesar de su gran riqueza mineral y forestal. Debe también mencionarse el Frente por la Independencia de las Molucas, las otrora Islas de las Especies, con una numerosa población cristiana y quizás el lugar de Indonesia donde la colonización holandesa tuvo el mayor arraigo. Empero, las pretensiones independentistas de algunos sectores de las Molucas ya no tienen la fuerza de hace algunos años y se reducen más que nada a periódicas declaraciones de sus líderes. Por su parte y luego de una prolongada guerra civil, en agosto de 2005 el gobierno indonesio y el *Gerakan Aceh Merdeka* suscribieron un acuerdo de paz para Aceh, que mantiene a esa provincia como parte de la República de Indonesia, le otorga un amplio grado de autonomía y garantiza la reinserción de los ex miembros del GAM a la vida social y política del país. Se mantienen los afanes secesionistas en Papúa, tema que dadas las características geográficas y demográficas del territorio, las particularidades de su integración a Indonesia y su paulatino ingreso a la agenda internacional, está destinado a seguir presente.

Ya señalamos que la mantención de la unidad y cohesión de Indonesia es el principal objeto de su política interna y exterior, así como un requisito fundamental de la preservación de su seguridad interna. Un permanente temor de todos los gobiernos indonesios es que las innumerables fuer-

zas centrífugas aquí existentes encuentren canales de expresión y, eventualmente, lleven al desmembramiento de la nación. Este fantasma se vio dolorosamente realizado en 1999, cuando luego de un polémico y conflictivo referéndum llevado a cabo bajo los auspicios de Naciones Unidas, Timor Oriental optó por su independencia. El sustento jurídico para el dominio del territorio por parte de Indonesia era endeble (había sido anexado en 1976 luego de la abrupta retirada de Portugal, su potencia colonizadora), pero su alejamiento fue como una puñalada en el pecho para las autoridades indonesias, temerosas del efecto de demostración que ello podría tener en otros sectores del archipiélago. En los días posteriores a la consulta Timor Oriental fue arrasado por milicias civiles opuestas a su independencia, que se dice eran apoyadas por efectivos del ejército indonesio. Centenares de muertos e innumerables abusos y violaciones a los derechos humanos de los timorenses fueron el triste epílogo de la experiencia de Timor Oriental como parte de la República de Indonesia.

Ello llevó al Congreso de los Estados Unidos a imponer un férreo embargo a la exportación de armamento y equipo militar para las fuerzas armadas indonesias, en tanto que los responsables de aquellos excesos no fuesen enjuiciados y castigados. Jakarta creó un tribunal *ad hoc* para estos efectos, el que determinó algunas condenas. Sin embargo, a la postre casi todos los implicados, la mayoría de ellos autoridades militares y policiales, fueron absueltos en las instancias de apelación y casación. El jefe de las aludidas milicias es el único actualmente condenado a una pena de presidio. Tal desenlace fue criticado en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, llegándose a la formación de una Comisión de Expertos con el mandato de investigar el tema y proponer acciones tendientes a conseguir que se hiciera justicia en torno a los sucesos de Timor Oriental. Luego de visitar Jakarta y Dili en mayo de 2005, esa entidad informó haber constatado ciertas deficiencias en aquel proceso judicial y recomendó la formación de un tribunal internacional para enjuiciar nuevamente a los implicados en los acontecimientos de 1999. Este es un tema tabú para el gobierno indonesio, que no desea intromisiones externas en esta sensible materia y menos aún contrariar a sus institutos armados. Si bien éstos ya no constituyen la omnipresente fuerza política y el temido instrumento represivo que alguna vez fueron, aún juegan un importante papel en la mantención de la unidad nacional.

En atención a los innegables progresos realizados en la democratización de Indonesia, luego del paso a la historia del gobierno del Nuevo Orden en 1998 (elecciones libres, directas, secretas e informadas; efectiva separa-

ción de los poderes del Estado; amplia libertad de expresión y asociación; notoria disminución de la influencia de las fuerzas armadas en la política), en el último tiempo el gobierno de los Estados Unidos ha permitido la reanudación de algunas actividades de entrenamiento militar y ha relajado la aplicación del embargo. No es ajeno a esas medidas el crucial papel de Indonesia en el sensible tema del combate al terrorismo, habida cuenta de su condición de ser el país musulmán más grande del mundo. Las fuerzas armadas indonesias, seriamente afectadas por aquella limitación durante el tiempo de su vigencia, intentaron superarla importando equipo, aviones y helicópteros desde Rusia, pero ello no les ha sido suficiente y en la actualidad adolecen de serias carencias de armamento, medios de transporte y pertrechos. Las actividades de rescate y ayuda humanitaria desarrolladas con motivo del *tsunami* de Aceh demostraron plenamente este aserto, en relación a sus limitaciones en materia de transporte aéreo. Atendidas las dimensiones demográficas de Indonesia y las particularidades de su entorno regional, es difícil pensar en amenazas externas hacia su seguridad. Sin embargo, tales presiones sí pueden provenir desde su propio interior y es en este ámbito donde la presencia de unas fuerzas armadas eficientes y bien dotadas es un elemento imprescindible.

Como puede apreciarse, Indonesia es un país de características no favorables a un estado ideal de seguridad interior. Más aún, puede decirse que es la antítesis de ello. Su gran diversidad de culturas, razas y religiones proporciona un fértil campo de cultivo para la aparición de percepciones y sentimientos antagónicos entre sus habitantes, que ya en reiteradas oportunidades han derivado en sangrientos conflictos armados. Su desperdigada geografía, la fragilidad de su control fronterizo y la corrupción de su burocracia, la hacen susceptible al ingreso y accionar de provocadores y extremistas. La venalidad de sus instituciones de seguridad y administración de justicia ha contribuido a un débil imperio del derecho y en el marco de una precaria situación económica, a un preocupante aumento de la delincuencia. A pesar del indudable éxito en la resolución del problema de Aceh, subsisten sentimientos separatistas en otros lugares del archipiélago, en particular en Papúa. Los espectros de Timor Oriental aún afectan su imagen exterior y todavía conspiran contra la efectividad de sus fuerzas armadas.

Y como si todo esto fuera poco, el extremismo islámico ha echado raíces en el país. Cuarenta millones de cesantes y la siempre delicada influencia del fanatismo religioso contribuyen a crear una amplia base de reclutamiento para quienes están dispuestos a matar en defensa de los princi-

pios de su religión. El gobierno indonesio ha enfrentado este problema de manera seria y responsable, pero no puede modificar factores prácticamente estructurales, como algunos de los arriba señalados. En estas circunstancias, un nuevo ataque terrorista de dimensiones contra intereses extranjeros en Indonesia podría ser solamente cuestión de tiempo y con ello la ya precaria imagen externa respecto a las condiciones de seguridad que ofrece el país sufriría otro golpe de difícil asimilación. ■

TEORIA DEMOCRATICA MODERNA

POR JAVIER VARGAS GUARATEGUA*

Resumen

Existe, en el mundo contemporáneo, una pluralidad de imágenes y usos para el concepto de democracia. En la mayoría de los casos la palabra Democracia es usada como sinónimo de libertad, de igualdad, de gobierno de mayoría, de justicia social, de fraternidad, etc. Sin embargo, para algunas personas es símbolo de ineficacia, anarquía y de politiquería.

Lo cierto es que la Democracia constituye un régimen político que implica no sólo una forma de gobierno y estructura económica social, sino también valores, actitudes y conductas democráticas. Además, es el sistema político usado en la mayor cantidad de países en el mundo. La Democracia es la forma de organización social y política que mejor garantiza el respeto, el ejercicio y promoción de los Derechos Humanos. La Democracia, al igual que los hombres y las mujeres, es perfectible. El gobierno democrático parte del supuesto de que todos los miembros de la Nación están llamados a intervenir en su dirección. Da la posibilidad de participar en el destino de la sociedad, para el interés común general.

Aquí va una visión particular sobre la teoría democrática moderna.

Abstract

There is, in the contemporary world, a plurality of images and uses of the concept of Democracy. In most cases the word democracy is used as a synonym of liberty, equality, majority government, social justice, fraternity, etc. However, for some people it is a symbol of inefficiency, anarchy and politicking.

The truth is that Democracy constitutes a political regime that implies not only a form of government and a socio-economic structure, but also includes values, attitudes and democratic behavior. Besides, it is the political system used in many countries in the world.

Democracy is the manner of social and political organization that best guarantees respect, exercise and promotion of Human Rights. Democracy, like human beings, is perfectible. A democratic government starts with the assumption that every member of the Nation is called to intervene in its direction. It gives the possibility to participate in society's destiny, in the common general interest.

Here is a particular vision about modern democratic theory.

Introducción

La discusión sobre la democracia está siempre vigente, a la luz de los cambios que ha experimentado la humanidad en la última década. La globalización y sus consecuencias culturales, económicas, sociales y políticas

* Nacido en Castro, Isla Grande de Chiloé en 1970, es Historiador, Investigador, Escritor, Cronista y Conferencista. Consultor independiente en Seguridad y Defensa. Licenciado en Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, Diplomado en Administración de Riesgos de la Universidad Bernardo

plantean a la Democracia nuevas demandas de participación y generan nuevas formas de asociatividad, no siempre explícitas y evidentes para este régimen político. Por esta razón es que se requiere una constante revisión de los principales postulados que sostienen y organizan a muchos de los Estados-Nación que hoy existen en el mundo.

En consecuencia, hoy en día, gran parte de la reflexión entre especialistas de la ciencia política e historiadores radica en torno a la evaluación del sistema político democrático en cuanto a los beneficios civiles que éste otorga. Tanto el estudio de la historia de la humanidad, el desarrollo de los regímenes políticos del mundo y la reflexión derivada de la teoría política, parecieran indicar que el triunfo del paradigma democrático es inminente, en cuanto a las mayores garantías a valores de igualdad y libertad que éste entrega.

Sin embargo, si la Democracia es el tipo de régimen político que garantiza lo que Aristóteles llamaría el “ejercicio de la virtud” humana, resulta necesario desarrollar un análisis que intente responder la siguiente interrogante: ¿por qué, en la aplicación práctica, este régimen no ha triunfado aún en la totalidad de los países del mundo?

Otras interrogantes relacionadas serían determinar el porqué algunos países que han pasado por una experiencia Democrática duradera pasan a distintos estadios en donde no se ejerce el régimen democrático, dado que este tipo de régimen es, en teoría, el mejor sistema de organización política para los Estados; o, ¿por qué los apoyos ciudadanos a la Democracia descienden en algunos países que la han instalado como valor supremo del régimen político?

El presente trabajo tiene como objetivo describir las principales teorías de la Democracia Moderna, a fin de poder establecer una reflexión tanto en torno a las características que hacen posible este tipo de régimen, como a la forma en que éste puede perpetuarse en el tiempo.

O'Higgins. Postulado de Experto en Prevención y Seguridad en la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, Asesor en Seguridad Terrestre, Aérea y Marítimo Portuaria. Ha ejercido la docencia en materias de Legislación de Seguridad en Universidades, Academias e Instituciones públicas y privadas. Postulado en el Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos (D.E.P.E.), Minor en Seguridad Internacional, Minor en Recursos de Defensa y Minor en Operaciones de Paz y Derecho Internacional. *Magister* en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Postulado como Diplomado en Historia Militar de Chile. Es becado por el Centro de Estudios de Defensa Hemisférica (CHDS por sus siglas en inglés) de la Universidad Nacional de Defensa (NDU) en Washington D.C. en los EE.UU. donde cursa Estrategia y Políticas de Defensa (Strategy and Defense Policy).

La metodología aplicada es propia de la investigación documental, correspondiendo el nivel de la investigación al descriptivo y analítico. En el enfoque utilizado para este documento, se considerarán los principales postulados de Schumpeter, Huntington y Dahl.

De esta manera, la primera parte de este ensayo intentará, a partir de los autores señalados, desarrollar una definición o mapa de lo que se puede entender por Democracia Moderna, con el fin de sintetizar los principales contenidos de la discusión teórica en torno a dicho régimen político. A partir del establecimiento de estas definiciones, la segunda parte y final del trabajo se centrará en discutir estos postulados con el fin de delinear algunas reflexiones en relación a la vigencia del paradigma democrático moderno en el mundo.

Desarrollo. Revisión a los principales postulados de la Teoría Democrática Moderna

Probablemente uno de los autores que mayores aportes ha realizado en torno a la discusión de la democracia moderna ha sido Joseph Schumpeter. Desde su perspectiva, el autor reemplaza la clásica concepción de representación democrática por la del método democrático, que consiste básicamente en aquel sistema institucional en que, para llegar a decisiones políticas, los individuos adquieren el poder para decidir por medio de la competencia por el voto del pueblo. Rechaza la concepción de representación democrática como único fundamento del régimen, porque siempre la posición del pueblo será, en definitiva, la postura que adquiera el mandatario de este poder delegado. En un sentido extremo, hasta una monarquía puede ser depositaria de esta representación.

El método democrático es la posibilidad de competir por el voto del pueblo ante un programa o propuesta de un candidato. El rol del elector es, en este sentido, aceptar o rechazar la oferta en relación a otras en competencia. Schumpeter reconoce que, de todas formas, la iniciativa del electorado siempre estará limitada a la existencia de los partidos políticos, que no son otra cosa que un grupo cuyos miembros se proponen actuar y competir en una sola dirección por el poder político. Los partidos existen para regular la competencia política ante la incapacidad de la masa electoral de actuar de otra manera que no sea la “estampida”, cuestión que, en la teoría económica clásica, podría ser interpretada como el comportamiento *free rider* de los agentes.

En la misma línea de argumentación de Schumpeter, Samuel Huntington señala que un sistema político puede definirse como democrático al cumplir con características propias de un sistema de votación democrática, suponiendo que todos los participantes pueden acceder a la misma cantidad y calidad de información disponible. En particular, define que un sistema democrático se da:

“En la medida en que sus responsables más poderosos en la toma de decisiones colectivas son elegidos mediante elecciones periódicas en las cuales los candidatos compiten libremente por los sufragios y virtualmente la totalidad de la población adulta está calificada para votar. Definida de este modo, una Democracia comprende las dos dimensiones: la contienda y la participación, aquello que Dahl percibe en términos críticos para su Democracia realista o poliarquía”¹.

De esta manera, encontramos también en Huntington la noción de la competencia por el poder político como el elemento central de la Democracia moderna. En el artículo citado, el autor complementa su reflexión señalando que existen algunas condiciones previas que ayudan al surgimiento de la democracia en una sociedad: niveles más altos de bienestar económico; ausencia de desigualdades extremas en riqueza e ingresos; mayor pluralismo social, en especial la existencia de una burguesía fuerte y autónoma; una economía más orientada al mercado; mayor influencia frente a la sociedad de estados democráticos existentes; una cultura menos monista y más tolerante a la diversidad y la transacción. Ninguna de estas condiciones es suficiente por sí sola, con excepción – según el autor – de una economía de mercado².

Robert Dahl, por su parte, desarrolla su argumentación definiendo un concepto de Democracia real, que él denomina Poliarquía. Para el autor, la Democracia se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Esta es una definición que tiene un carácter hipotético y como óptimo teórico no tiene paralelo en la realidad, de ahí su preferencia por denominar Poliarquía a aquellos regímenes que se dan efectivamente y en los cuales existen grados importantes de Liberalización

¹ Samuel Huntington. *Condiciones para una democracia estable*. Santiago: Estudios Públicos, 1986; (22):pp. 245–310.

² *Ibid.*, p. 30

(Debate Público) y Representación (Participación). El autor plantea que “cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público”³.

Ambas dimensiones de la poliarquía, según el autor, varían independientemente entre sí y dan origen a otros tres tipos de regímenes, cuando la liberalización y la representación no se producen de manera plena:

1. Hegemonía Cerrada, como aquel tipo de régimen donde no existe ni debate público ni participación.
2. Hegemonía Comprensiva, como aquel tipo de régimen en el cual la participación es posible, pero el debate público no.
3. Oligarquía competitiva, en el cual existe debate público o liberalización, pero la representación o participación no es posible.

En resumen, se observa que el concepto de Democracia Moderna abandona el paradigma exclusivo de la representación o el mandato de ésta, orientándose más bien a los conceptos de competencia en elecciones libres, participación y liberalización del debate público. Se puede señalar, entonces, que existirá democracia en la medida en que se garantice a los ciudadanos la posibilidad de⁴ formular sus preferencias, manifestar esta preferencia y recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias.

Esto implica la existencia de algunas garantías institucionales tales como libertad de asociación; libertad de expresión; libertad de voto; elegibilidad para la cosa pública; derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyos; diversidad de fuentes de información; elecciones libres e imparciales, e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

³ Robert Dahl. *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid, España: Editorial Tecnos, 1989; p. 18.

⁴ *Ibíd.* p. 15.

Conclusiones

Una de las primeras conclusiones que salta a la luz de la revisión de la historia de las naciones es que, si bien la Democracia puede ser considerada el paradigma para la organización de los regímenes políticos en el mundo, se observa que ella está lejos de constituir una experiencia unívoca entre los países en que efectivamente ésta se ha instaurado. Ello puede explicarse si se considera el grado de aplicación de las categorías señaladas por los autores – especialmente las de Robert Dahl – que hacen que, en definitiva, los regímenes sean más o menos democráticos en su desarrollo.

No existe otro régimen político, distinto a la democracia, que pueda garantizar de manera importante la competencia, la participación y el debate público. Sin competencia en elecciones periódicas libres y sin participación, no es posible aplicar la máxima “un hombre un voto”, fundamental en una sociedad que defiende los principios de libertad e igualdad de sus miembros.

Ciertamente, tampoco existe un régimen distinto a la democracia que garantice el ejercicio correcto del Debate Público, entendido éste como la facultad de los individuos de manifestar públicamente sus preferencias.

En consecuencia, competencia, participación y liberalización son valores alcanzables, posibles, pero sobre todo, garantizables sólo en un régimen democrático. Además estos valores, en su conjunto, son garantía del respeto a la igualdad y la libertad de cada uno de los individuos que componen una sociedad.

Una sociedad puede, en su conjunto, decidir sacrificar estos principios en torno a un bien que considere mayor, como el bienestar económico, por ejemplo. Pero a la larga se ha demostrado que la igual distribución y la libertad para escoger entre éste u otro bien, sólo es más alcanzable en la medida en que existan mecanismos para la autorregulación y el resguardo del principio de igualdad para todos los individuos.

Por lo tanto, se puede afirmar que el sistema democrático es efectivamente el régimen preferible para consolidar los sistemas políticos en los Estados-Nación modernos.

En efecto, no existe una alternativa posible que resguarde y garantice correctamente el ejercicio de las libertades individuales como la Democracia. De ahí que el desafío que se plantea para la configuración de los

Estados-Nación modernos es el de perfeccionar sus modelos de participación, competencia y liberalización, pero reforzando además, todas aquellas condiciones que hacen posible la consolidación y profundización de este régimen.

Para finalizar, quizá es pertinente atender a una reflexión en torno al proceso de perfeccionamiento de los sistemas democráticos, cuando es común argumentar que tal proceso de perfectibilidad es utópico. En efecto, no existen ni existirán quizá Democracias perfectas en el mundo, sin embargo, tampoco existe ahora, ni en un futuro cercano, otro tipo de régimen político que pueda ser superior a ésta.

Bibliografía

Robert Dahl. *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid, España: Tecnos, 1989.

Samuel Huntington. *Condiciones para una democracia estable*. Santiago, Chile: Estudios Públicos, 1986; (22):pp. 245–310.

Joseph Schumpeter. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper Colophon Books USA, 1950. ■

LA PROFESIONALIZACION DE LOS DIPLOMATICOS

HUMBERTO LEDEZMA*

Resumen

Interesante análisis del concepto Profesión y su derivado Profesional, desde sus orígenes hasta la aparición de nuevas actividades que, no obstante sus características propias y distintivas, deben ser incorporadas en tal concepto. De este análisis emana la convicción de que la Carrera Diplomática es, en efecto, una Profesión en el sentido académico clásico.

Abstract

An interesting analysis of the term Profession and its derivative Professional, from its origins to the emergence of new activities that, notwithstanding their own and distinctive characteristics, should be assimilated to the concept of Profession. From this analysis emerges the conviction that Career Diplomats are, indeed, Professionals in the classic academic sense.

La ambigüedad de los términos

La profesionalización de la función diplomática ha llegado a ser un tema de consenso en casi todos los países latinoamericanos. Se ha incluido como una prioridad en muchos programas de gobierno o de modernización de las cancillerías, como también en el debate público cuando los medios de comunicación social la han transformado en noticia, discriminando entre funcionarios “políticos” y de “carrera”. Las entidades gremiales de los Ministerios de Relaciones Exteriores la han recogido como una aspiración, reclamando la profesionalización, ¿qué se quiere decir con todo esto? Cuando se toca el tema de la “profesionalización” de los diplomáticos, ¿están todos pensando en lo mismo?.

En este contexto, se puede señalar que el término “profesionalización” podría tener tres alcances diferentes que han variado a lo largo del tiempo.

El primero puede referirse a que, hasta mediados del siglo xx, cuando se hacía el reclutamiento y selección de los diplomáticos, en muchos países

* Profesor Universitario, Coordinador Académico de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”.

éstos provenían de un grupo social restringido y la tradición demandaba que hubieran completado la educación secundaria, dominaran algún idioma extranjero, pudieran certificar su honestidad y poseyeran algunos conocimientos de derecho y economía¹. El hecho de que quienes ingresaban a la diplomacia tuvieran estudios universitarios incompletos no era considerado un problema porque el oficio diplomático se aprendía en la práctica. En la segunda mitad del siglo xx, los países comenzaron a exigir a los postulantes un nivel más alto de formación educativa dando, como resultado, que las nuevas promociones de diplomáticos debían poseer, a lo menos, un título profesional universitario. En consecuencia, una primera alternativa de la profesionalización puede ser entendida como que los diplomáticos, para serlo, deben ser previamente profesionales.

Una segunda opción del término se ha referido a que, en algunos países, aún se mantiene la práctica de que, en un cambio de gobierno, más allá de los cargos que por disposición constitucional son de nombramiento de la autoridad, un alto número de funcionarios públicos son reemplazados por otros, más afines a las nuevas autoridades. Esto ha traído como resultado una permanencia breve en los cargos, baja eficacia en el desempeño y un alto nivel de improvisación.

Frente a esta situación, el deseo de profesionalización apunta a que el personal diplomático que ingresó al Servicio Exterior en forma transparente, por concurso, debería gozar de mayor permanencia y estabilidad o, en otras palabras, de un mayor profesionalismo.

Una tercera manera de entender este término ha sido aquella utilizada, de manera implícita, por las academias o institutos de formación y perfeccionamiento de diplomáticos. En este caso, no obstante que, como ya se mencionó, los postulantes deben tener una formación universitaria completa (siendo, en su origen, abogados, periodistas, sociólogos, administradores, etc.), ello no impide que una vez terminada la búsqueda de candidatos, los seleccionados deban aprobar un curso especial, de uno a dos años, para ser considerados diplomáticos. En este caso, al parecer, estamos ante una nueva Profesión, la de diplomático, distinta de la profesión anterior de abogado, de administrador o periodista ya mencionadas.

¹ Mario Barros van Buren. *El Ministerio de Relaciones Exteriores*. Santiago, Chile: Imprenta Salesianos, 1971; p. 53.

En este artículo se pretende intervenir en el tema de la profesionalización desde el punto de vista de un académico interesado en la formación de diplomáticos, para lo cual se hará una revisión de los conceptos de profesión o actividad y de cómo, a lo largo del tiempo, algunas funciones públicas han dado origen a profesiones nuevas.

La profesionalidad y sus características

No ha sido fácil determinar el alcance y sentido del término “profesional”. En la Edad Media europea, los oficios encontraban en los gremios su mecanismo de formación y, posteriormente, de pertenencia laboral. El aprendiz se formaba al lado de su maestro. En el mismo período, la universidad medieval se encargaba de transmitir el conocimiento acumulado hasta ese momento, otorgando grados académicos a los alumnos que demostraban haber aprendido este conocimiento de sus profesores. Esos grados podían ser de bachiller, de licenciado o de doctor, según el nivel alcanzado. En consecuencia, conocimiento y actividad laboral corrían, por decirlo así, por carriles paralelos.

En el siglo xx, sin embargo, este esquema cambió fundamentalmente. Por una parte, las actividades laborales realizadas por las personas se dividieron y especializaron de manera ininterrumpida. Por otra parte, algunas de estas actividades se logran conocer o dominar mediante un proceso sistemático de educación superior. Como consecuencia de ello, los gremios quedaron reducidos a una asociación destinada a la defensa de los intereses de sus miembros, bajo la denominación de asociaciones gremiales, de sindicatos o de colegios profesionales, desvinculados de la formación.

También, como consecuencia de lo mismo, las universidades fueron asumiendo como tarea predominante la de dar formación a quienes ocuparían posteriormente los cargos o funciones de mayor relevancia social².

Un tercer aspecto necesario de destacar en este período ha sido el crecimiento de las funciones estatales y, como consecuencia directa de ello, su condición de empleador de un alto número de funcionarios. Esto ha significado que, en ciertas funciones, se requiere de un especialista altamente calificado, que el propio Estado se ha encargado de formar. Esto ha sido notorio en los casos de militares, diplomáticos, jueces, fiscalizadores tributarios, por mencionar los casos más representativos.

² “Las nuevas profesiones”. *Biblioteca Salvat de Grandes Temas*. España: Salvat Editores SA, 1973.

Esto nos obliga a prestar más atención al concepto mismo de profesional.

El concepto de profesional diplomático

En Chile y en el mundo se ha publicado un creciente número de libros, artículos y estudios sobre profesiones, la mayoría de ellos centrados en lo que habitualmente se denominaría “profesiones liberales”.

El profesor Genaro Arriagada, en un estudio sobre los militares ha tocado el tema³ recogiendo, de diversos autores, cuatro características copulativas para una conceptualización de lo que debe entenderse por “profesional”, que son las siguientes:

- a. La existencia de un campo de conocimiento específico y determinado.
- b. Disponer un sistema de educación y entrenamiento específico.
- c. Conciencia de una responsabilidad social.
- d. Un sentido de cuerpo entre los que comparten la profesión.

Es interesante citar estas características, que permiten identificar con claridad, por ejemplo, la profesión de médico o de abogado, que implica la existencia de ciencias médicas o jurídicas; la presencia de escuelas de pregrado y de posgrado de medicina o de derecho; un control ético de los profesionales y, por último, la existencia, con mucha fuerza social, de asociaciones o colegios de médicos o de abogados. Sin embargo, lo que preocupa al profesor Arriagada es la existencia de otros profesionales no universitarios que el Estado ha generado como son, en su análisis, los militares o, en el nuestro, los diplomáticos.

La primera pregunta que se hace necesario responder para confirmar si estamos ante una nueva profesión es si existe un campo de conocimiento específico y determinado, que sirva de base al ejercicio de esta profesión diplomática. La respuesta parece ser positiva ya que en el ámbito académico, por mucho tiempo, se han identificado como campo científico las relaciones internacionales⁴ u otros campos específicos al interior de otras

³ Genaro Arriagada H. *El pensamiento político de los militares*. Santiago, Chile: Editorial CISEC; p. 29.

⁴ Eduardo Ortiz. *El estudio de las relaciones internacionales*. Chile: Editorial FCE, 2000; y Jerzy Achmatowicz. “Las relaciones internacionales como ciencia”. *Textos de Docencia Universitaria*. Chile: Universidad Diego Portales, 1997.

ciencias sociales, como son el derecho diplomático y consular dentro del derecho público, la política exterior en el análisis de políticas públicas o las relaciones económicas internacionales, en el campo de la economía⁵.

La segunda pregunta a responder es si esos conocimientos son susceptibles de ser adquiridos en un centro formal de enseñanza, lo que se comprueba no sólo por la existencia de institutos de posgrado en relaciones internacionales sino también, y muy especialmente, por la existencia de academias o institutos de formación de diplomáticos, tal como fue analizado en 2004 en la reunión mundial de directores de entidades formadoras de diplomáticos, realizada en Austria, con ocasión de los doscientos años de la creación de la Academia Diplomática de Viena⁶.

La tercera verificación necesaria es la conciencia de la responsabilidad social del ejercicio profesional. En el caso de profesionales que tienen un solo empleador, en este caso el Estado, existen reglas de comportamiento ético aplicables a todos los funcionarios públicos, pero también existen reglas de comportamiento aplicables específicamente a la profesión diplomática en temas como, por ejemplo, la reserva respecto de temas conocidos en el ejercicio de la función o que tienen que ver con la seguridad del Estado.

Por último, el sentido de cuerpo se ha hecho cada vez más notorio al establecerse no sólo la existencia de asociaciones de diplomáticos de carrera, de cónyuges de diplomáticos o asociaciones de ex diplomáticos jubilados, que no sólo defienden las prerrogativas de la profesión sino que, también, velan por legitimar la profesión al interior del Estado y dentro de la sociedad.

Del análisis precedente se puede constatar que sí existe una profesión diplomática, que tiene similitudes y, a la vez, significativas deferencias con otras profesiones.

En Chile, el profesor Gyarmati, analizando profesiones que se pueden caracterizar como tradicionales o “liberales” ha destacado nueve características inherentes al conjunto⁷.

⁵ Como ejemplo: Julio Barrenechea D. *Manual de derecho y prácticas consulares*. Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1984.

⁶ El Embajador Rolando Stein, está escribiendo un libro sobre la formación de diplomáticos en el mundo, cuya publicación se prevé para 2007.

⁷ Gabriel Gyarmati *et al. Las profesiones, dilemas del conocimiento y del poder*. Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984: p. 37.

En un análisis comparativo, el primer elemento diferenciador de las profesiones liberales en relación con las de militar, de juez o de diplomático, es que en estas últimas hay un solo empleador, que es el Estado, razón por la cual éste se ha reservado también la formación de cada una de ellas, determinando así la cantidad y calidad de los profesionales que será necesario formar. En otras palabras, serán los ministerios de Defensa Nacional, de Justicia o de Relaciones Exteriores los que determinarán el “cuanto” y el “como” de cada profesión. En segundo lugar, las entidades formadoras no serán las universidades, sino que habrá instituciones públicas encargadas de ello, bajo el nombre de Academia Militar, Academia Judicial o Academia Diplomática, para cada profesión. En tercer lugar, en el caso de jueces y de diplomáticos, por la circunstancia de que quienes ingresaran deben poseer previamente un título profesional, estamos frente a un fenómeno nuevo, de que la misma persona tendrá un segundo título profesional, lo que en términos universitarios se define como postítulo.

Conclusión

En la historia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile podemos encontrar que, en distintos períodos, el deseo de profesionalización ha encubierto objetivos diferentes. Al leer las memorias de don Enrique Bernstein, destacado diplomático chileno, cuenta como en 1938, frente al cambio de gobierno “muchos de los funcionarios recién ingresados pasaban por encima de los funcionarios de carrera” o que, “los cambios no se limitaron a los jefes de misión (sino que) se solicitó la renuncia a muchos funcionarios de carrera, entre ellos a algunos de gran prestigio y dilatados servicios”⁸, situación que se corrigió, finalmente, en 1953.

A partir de los años setenta, se hace cada vez más fuerte la exigencia de que los postulantes deban estar previamente en posesión de un título profesional no obstante que la legislación, aún vigente en 1978, permitía la excepción. Cabe destacar al respecto que, a partir del año 2000, alrededor del 40% de los diplomáticos ingresados ha contado con estudios de postgrado, preferentemente a nivel de *magister*, pero también a nivel de doctorado, es decir que aun cuando, excepcionalmente, puede aceptarse en el Servicio Exterior a quien no tenga título profesional, en la práctica se está incorporando un personal cada vez más calificado.

⁸ Enrique Bernstein. *Recuerdos de un diplomático. Haciendo camino 1933-1957*. 2^{da} ed. Chile: Editorial Andrés Bello, 1984.

Por último, la formación especializada impartida a los diplomáticos chilenos por la Academia Diplomática de Chile, durante muchos años tuvo validez sólo ante el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya Dirección de Recursos Humanos exigía su certificación para el ingreso a la Planta del Servicio Exterior. Ello, no obstante el alto prestigio nacional e internacional obtenido por dicha Academia en medio siglo de funcionamiento. Sin embargo, hay que dejar constancia de que esto ha comenzado a cambiar cuando importantes universidades chilenas han reconocido y validado los estudios en la Academia para acceder a un *magister* en diplomacia o en política exterior.

Como resultado de esta evolución, hoy es posible afirmar que estamos en presencia de un profesional nuevo, destinado a cumplir funciones especializadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya formación y actualización no ha sido encargada a las universidades sino a una institución pública creada para tal efecto y a la que corresponde participar, de manera relevante, en el diseño y ejecución de la política exterior, en su sentido más amplio. ■

COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES: UTOPIAS Y REALIDADES ENTRE GUADALAJARA Y SANTIAGO DE CHILE 1991-2007

CHRISTIAN REHREN BARGETTO*

Resumen

Durante 2007 Chile será sede de la XVII Cumbre Iberoamericana, que culminará con la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de veintidós países de América Latina y Europa. El evento se producirá en momentos en que la emergente Comunidad Iberoamericana de Naciones se perfila como un atractivo referente en la escena internacional. ¿Existe tal Comunidad o sólo nos encontramos frente a una identidad cultural consecuencia de la lengua? Los valores, principios y objetivos que hoy compartimos, el acervo iberoamericano, nos está haciendo transitar vertiginosamente desde las utopías de Guadalajara a las realidades de la agenda global del nuevo siglo.

Abstract

During the year 2007 Chile will host the 17th Iberoamerican Summit, the most important event of which will be the Meeting of Heads of State and Government from twenty two countries of Latin America and Europe. The event will take place at a moment when the newly created Iberoamerican Community of Nations is becoming a significant reference in the international scene. Does such a Community exist or are we simply facing a cultural identity that is the product of a common language? The values, principles and objectives that we share today, the so-called Iberoamerican heritage, prompt us to travel at a high speed from the utopias of Guadalajara to the realities of the new century's global agenda.

Introducción

Durante el año 2007 Chile ejercerá la Secretaría *Pro-Tempore* de la XVII Cumbre Iberoamericana, que culminará el 9 y 10 de noviembre con la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de diecinueve países de América Latina más España, Portugal y Andorra. Este evento de la diplomacia multilateral se producirá en momentos en que la emergente Comunidad Iberoamericana de Naciones se perfila como un atractivo referente en la escena internacional. ¿Existe realmente tal Comunidad o sólo nos en-

* Consejero del Servicio Exterior de Chile.

contramos frente a una identidad cultural consecuencia de la lengua? Los valores, principios y objetivos que hoy compartimos, el llamado acervo iberoamericano, nos está haciendo transitar vertiginosamente desde las utopías de Guadalajara, en 1991, a las realidades de la agenda global del nuevo siglo. ¿Cuáles son los componentes de este acervo, de unidad en la diversidad, y los principales programas de cooperación que de él se derivan y que se constituyen en compromisos centrales de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en cuanto expresión de la identidad y solidaridad entre sus miembros? En momentos en que Chile ha hecho público tanto la fecha como los ejes temáticos de contenido social que concentrarán el quehacer de la Cumbre de 2007, se hace necesario abordar los principales contenidos del acervo y de la institucionalidad iberoamericanas.

Nacimiento y fundamentos del acervo de la Comunidad Iberoamericana

“...Nosotros mantenemos una identidad que hay que defender, una identidad frágil, una identidad vulnerable que hay que estar constantemente vigilando y defendiendo y redefiniendo”¹.

El Informe de Desarrollo Humano 2004 de Naciones Unidas “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”, sentenció en su oportunidad que la democracia y el crecimiento equitativo no son suficientes para acoger las crecientes demandas de inclusión social y de respeto por la lengua materna. Señalaba que, para tales efectos, se requieren también políticas multiculturales que reconozcan las diferencias, defiendan la diversidad y propicien la libertad cultural a fin de permitir que todos tengan la opción de comunicarse en su propia lengua (“...que todos tengamos la libertad de escoger quienes somos”).

No en vano los estudiosos de las ciencias sociales y del fenómeno iberoamericano en particular convergen en señalar la trascendencia del factor lingüístico–idiomático como el factor catalizador ancestral que erigió el lanzamiento del concepto de Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Cumbre de Guadalajara de 1991 y el establecimiento de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la misma oportunidad². Incluso, algunos de los más acérrimos críticos a la diplomacia

¹ José Donoso, mención en la presentación de “La patria común iberoamericana. Amores y desamores entre hermanos”, de Tomás Calvo. UNESCO y la Junta de Extremadura, Madrid, 1998.

de cumbres y del espacio iberoamericano en particular no pueden dejar de reconocer el valor patrimonial único e insustituible que le cupo a la lengua en el marco del emergente espacio iberoamericano³.

Definición

Conforman la “Comunidad Iberoamericana de Naciones” un grupo de diecinueve naciones de América Latina, más España, Portugal y Andorra, este último a partir del año 2005. Según su propia definición, la comunidad representa un “vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de los pueblos, credos y sangres diversos”. El objetivo declarado es proyectar su fuerza en el escenario internacional. Las naciones que la conforman constituyen un espacio cultural propio que comparte valores lingüísticos, históricos y una concepción común del ser humano y de su futuro⁴.

La primera Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se celebró en Guadalajara, México, en el año 1991, con el propósito de hacer realidad el concepto de una comunidad iberoamericana, con sus propios principios, valores y características, dando máxima prioridad a la construcción de un espacio común que profundice la identidad de la Comunidad y potenciando el desarrollo de todos sus miembros.

A partir del año 1991, la conferencia iberoamericana llevó a la práctica la iniciativa de institucionalizar un encuentro anual de los líderes de las naciones que la constituyen, en la forma de Cumbres Iberoamericanas, que se constituyeron en un foro de diálogo y concertación del más alto nivel político, así como también en una importante instancia de cooperación

² Ver los siguientes artículos en “América Latina Hoy”, revista de *Ciencias Sociales*, julio 1992: Las políticas Latinoamericanas hacia Europa. Los desafíos pendientes, Alberto van Klaveren; El futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la política exterior de España, Celestino del Arenal; Desarrollo y perspectivas de la conferencia iberoamericana, Juan Pablo Lohlé e Ideas e Intereses: el proyecto de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, Juan Gabriel Valdés. En agosto 2005 de “América Latina Hoy” véase también: Las cumbres mundiales y sus versiones latinoamericanas: ¿Haciendo una montaña de un hormiguero?, Lawrence Whitehead y Alexandra Barahona; La compleja red de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la democracia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur, Félix Peña; Las Conferencias de cúpula iberoamericanas, Fernando Henrique Cardoso; y Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización, Celestino del Arenal.

³ Ver artículo “El fracaso de la Comunidad Iberoamericana de Naciones”, en *Voto en Blanco*, Periodista Digital, Francisco Rubiales, Editor.

⁴ *Declaración de Guadalajara*, párrafo 2.

multilateral. Con ello se dio una forma concreta al concepto de Comunidad Iberoamericana, creando una importante instancia desde la cual aunar posiciones frente al escenario internacional.

La creación del “acervo” iberoamericano

En los quince años transcurridos desde su creación, las cumbres iberoamericanas no se han limitado a ser un foro de diálogo, concertación y cooperación multilateral, sino que también han ido consagrando, a través de sus sucesivos documentos oficiales, una serie de valores, principios y compromisos que inspiran y guían a las naciones de la comunidad, en lo que se considera un verdadero código de principios para sus miembros, que van desde la afirmación de la democracia y los derechos humanos hasta la vigencia del derecho internacional y el multilateralismo, incluyendo la justicia social y el desarrollo sustentable, entre otros.

De esta manera, las Cumbres han conseguido consolidar la Comunidad Iberoamericana “como un foro de concertación política y de cooperación económica y social a través del diálogo, la cooperación y la solidaridad. Ante los nuevos desafíos que enfrentamos, convencidos de las nuevas oportunidades que se brindan a nuestra comunidad, reafirmamos nuestra voluntad de construir unidos un futuro de paz, de mayor bienestar e igualdad social para todas nuestras naciones en el marco del desarrollo sostenible”⁵.

“Las bases en las que se asienta la existencia de la Comunidad Iberoamericana y consiguientemente ese espacio cultural propio”⁶, se han ido desarrollando a lo largo de las diferentes cumbres, fundamentalmente en los siguientes ámbitos y dimensiones:

- a. Patrimonio común: se refiere al patrimonio histórico, étnico, lingüístico y sociológico común. La apertura al exterior partiendo de esta identidad propia permite difundir los valores y cultura propios del espacio iberoamericano⁷.

⁵ *Declaración de Lima*, párrafo 1.

⁶ Documento “El Acervo Iberoamericano”. Celestino del Arenal.

⁷ *Declaración de Oporto*, párrafo 15.

- b. **Lenguas comunes:** existe una base lingüística común entre todas las naciones iberoamericanas, representadas por el español y el portugués, dos lenguas afines⁸.
- c. **Diversidad cultural:** la Comunidad reconoce la riqueza de su diversidad cultural como un valor fundamental de la Comunidad Iberoamericana⁹.
- d. **Concepción humanista:** existe la convicción de que la identidad iberoamericana está fundada “en una concepción humanista, integral y liberadora del hombre y de la sociedad, que no puede dissociarse de su carácter multirracial, pluriétnico, multicultural y multilingüístico”¹⁰.
- e. **Valores y principios:** estos valores y principios son coincidentes con los principios universales de la Carta de Naciones Unidas, principalmente: la soberanía, la integridad territorial, el uso o amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, el derecho de cada pueblo a construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones, el respeto y promoción de los derechos humanos y el compromiso con la democracia.

“El acervo iberoamericano está constituido, por lo tanto, por un conjunto de principios, valores y compromisos que encuentran sus bases no sólo en una historia común, una comunidad y una cultura común, labrada a lo largo del tiempo, sino también en la propia dinámica de diálogo, concertación y cooperación iberoamericana puesta en marcha por las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991, que ha permitido el progresivo desarrollo y afirmación de dicho acervo. La riqueza y operatividad del mismo, desde una perspectiva de paz, justicia, desarrollo, democracia y derechos humanos en el mundo actual, proporciona a la Comunidad Iberoamericana no sólo una especial responsabilidad en la consecución de dichos objetivos a nivel interno sino, igualmente, un papel internacional relevante en la gobernanza de la sociedad mundial”¹¹.

⁸ *Declaración de Bariloche*, Segunda Parte, párrafo 2.

⁹ *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*, párrafo 34.

¹⁰ *Declaración de Lima*, párrafo 12.

¹¹ Documento “El Acervo Iberoamericano”. Celestino del Arenal; p. 9.

Una primera aproximación a los principales compromisos, valores y principios del acervo iberoamericano consagrados en las declaraciones de las cumbres iberoamericanas son:

- a. Cooperación y solidaridad: es fundamental para fortalecer el sentimiento de identidad y pertenencia a la Comunidad. Por un lado, promueve las relaciones de amistad entre sus naciones, y por otro, impulsa el desarrollo sostenible (protección del medio ambiente, superación de la pobreza, respeto de los derechos humanos y promoción de la democracia)¹². La cooperación constituye uno de los principios y compromisos centrales del trabajo de las Cumbres Iberoamericanas.
- b. Soberanía e igualdad jurídica: consagrado en todas las Cumbres, es la base sobre la que se asienta la Comunidad, en el sentido de que existe el derecho de cada pueblo a construir libremente su sistema político y sus instituciones¹³. Más aún, “la cooperación política implica una interacción entre las naciones, que se fundamenta en el respeto irrestricto a la soberanía, la integridad territorial, la autodeterminación y la independencia de cada país (*Declaración de Viña del Mar*, párrafo 8).
- c. Democracia y estado de derecho: compromiso con el fortalecimiento del sistema democrático, para así asegurar la gobernabilidad democrática. La democracia constituye un factor de cohesión del espacio iberoamericano.
- d. Derechos humanos y libertades fundamentales: protección, promoción y garantía a la plena vigencia de todos los derechos humanos, bajo el pleno imperio de la ley. El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, al igual que la democracia, constituyen pilares de la Comunidad (*Declaración de Madrid*, párrafo 1).
- e. Justicia social: realización material de la justicia en el conjunto de las relaciones sociales. Implica la toma de medidas de compensación a favor de aquellos sectores que no puedan representar de forma efectiva y pública sus intereses, necesidades o aspiraciones. Esto no sólo tiene validez dentro de cada país, sino que el principio también es válido en el orden general – Comunidad Iberoamericana – en el sentido que la justicia social internacional obliga a cada país, de acuerdo con sus capacidades, a hacer todo lo necesario frente a otros pueblos para lograr el bien común universal¹⁴.

¹² *Declaración de Bavaro*, párrafo 46.

¹³ *Declaración de Guadalajara*, párrafo 3.

- f. Desarrollo sustentable con equidad: fundamental para enfrentar de manera eficaz la superación de la pobreza y enfrentar el desafío de alcanzar la plena armonía entre la democracia y la búsqueda común de una calidad de vida más elevada para los pueblos¹⁵. La democracia requiere de un Estado que, promoviendo la equidad, concilie los imperativos de crecimiento económico y desarrollo social, privilegie la inversión en el campo social, promueva la igualdad de oportunidades y responda eficazmente a las aspiraciones legítimas de los hombres y mujeres de nuestra región (*Declaración de Viña del Mar*, párrafo 16).
- g. Vigencia y primacía del derecho internacional: se reconoce la tradición de respeto a los valores y principios del derecho internacional de los miembros de la Comunidad, consagradas en la Carta de Naciones Unidas. En todas las Cumbres se viene afirmando solemnemente la vigencia y primacía del derecho internacional y de los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, como parte substancial del acervo jurídico iberoamericano. En especial, destacan:
- Prohibición de la amenaza y uso de la fuerza.
 - Solución pacífica de las controversias.
 - No intervención en los asuntos internos.
 - No a la extraterritorialidad de las leyes.
 - Apoyo a la Corte Penal Internacional.
 - Vigencia del derecho internacional humanitario.
 - Apoyo al desarme y a la no proliferación de armas de destrucción masiva.
- h. Multilateralismo y Naciones Unidas: convicción de que solamente el tratamiento multilateral efectivo de los problemas y desafíos globales permitirá formular y ejecutar una agenda para la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo con inclusión social¹⁶. En esto, Naciones Unidas juega el más importante rol como foro en el que deben resolverse las controversias internacionales, salvaguardar la paz y la seguridad internacionales y promover el desarrollo económico y social en el mundo¹⁷.

¹⁴ *Declaración de Margarita*, párrafo 12.

¹⁵ Ídem, párrafo 15.

¹⁶ *Declaración de San José de Costa Rica*, párrafo 3.

¹⁷ *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*, párrafo 4.

- i. Integración y regionalismo abierto: compromiso con los procesos de integración en curso, tanto a nivel regional como subregional¹⁸. El concepto subyacente es que la integración regional es un “instrumento fundamental para que un número cada vez mayor de países pueda mejorar su inserción en un mundo globalizado”¹⁹. Particular relevancia se atribuye aquí a la complementariedad de los procesos de integración latinoamericanos y europeos, en el sentido de que la intensificación de la cooperación iberoamericana no excluye ni sustituye los esquemas de integración y concertación regionales y subregionales en los que la Comunidad actúa (*Declaración de Guadalajara*, párrafo 20), sino incluso que la Comunidad Iberoamericana ofrece un espacio importante y privilegiado para estrechar aún más las relaciones entre Europa y América Latina y potenciar la convergencia de los respectivos procesos de integración (*Declaración de Oporto*, párrafo 13).

En la última Cumbre realizada en Salamanca, España, en octubre 2005, se ratificó en su primer párrafo preambular la totalidad del acervo iberoamericano, identificándosele como “valores, principios y acuerdos” que han sido aprobados desde Guadalajara en adelante.

Las cumbres iberoamericanas

Desde 1991 a la fecha se han llevado a cabo quince Cumbres Iberoamericanas, bajo los ejes temáticos que a continuación se indican:

- I Cumbre Iberoamericana. Guadalajara, México, 18 y 19 de julio de 1991. “Construcción de un foro de encuentro para avanzar en un proceso político, económico y cultural común”.
- II Cumbre Iberoamericana., Madrid, España, 23 y 24 de julio de 1992. “Creación de nuevos instrumentos operativos que permitan la cultura de cooperación”.
- III Cumbre Iberoamericana. Salvador de Bahía, Brasil, 15 y 16 de julio de 1993. “Desarrollo social”.
- IV Cumbre Iberoamericana. Cartagena de Indias, Colombia, 14 y 15 de junio de de 1994. “Comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano”.

¹⁸ *Declaración de Guadalajara*, párrafo 9.

¹⁹ *Declaración de Oporto*, párrafo 10.

- V Cumbre Iberoamericana. San Carlos de Bariloche, Argentina, 16 y 17 de octubre de 1995. “La educación como factor esencial del desarrollo económico y social”.
- VI Cumbre Iberoamericana. Santiago y Viña del Mar, Chile, 10 y 11 de noviembre de 1996. “El desarrollo político de Iberoamérica”.
- VII Cumbre Iberoamericana. Isla Margarita, Venezuela, 8 y 9 de noviembre de 1997. “Los valores éticos de la democracia”.
- VIII Cumbre Iberoamericana. Oporto, Portugal, 17 y 18 de octubre de 1998. “La globalización y la integración regional”.
- IX Cumbre Iberoamericana. La Habana, Cuba, 15 y 16 de noviembre de 1999. “Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada”.
- X Cumbre Iberoamericana. Panamá, Panamá, 17 y 18 de noviembre de 2000. “Unidos por la niñez y la adolescencia, base de la justicia y la equidad en el nuevo milenio”.
- XI Cumbre Iberoamericana. Lima, Perú, 23 y 24 de noviembre de 2001. “Unidos para construir el mañana”.
- XII Cumbre Iberoamericana. Bávaro, República Dominicana, 15 y 16 de noviembre de 2002. “Desarrollo agropecuario, medio ambiente y turismo sostenibles”.
- XIII Cumbre Iberoamericana. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 de noviembre de 2003. “La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana”.
- XIV Cumbre Iberoamericana, San José, Costa Rica, 19 y 20 de noviembre de 2004. “Educar para progresar”.
- XV Cumbre Iberoamericana. Salamanca, España, 14 y 15 de octubre de 2005. “Iberoamérica: una comunidad con voz propia”.
- XVI Cumbre Iberoamericana. Montevideo, Uruguay, 4 y 5 de noviembre de 2006. “Migraciones y Desarrollo”.

Con relación a la XVII Cumbre Iberoamericana, a realizarse en Santiago entre el 9 y 10 de noviembre de 2007, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile anunció, con ocasión de la Reunión de Cancilleres Iberoamericanos llevada a cabo el viernes 22 de septiembre en la sede de Naciones

Unidas, que el eje temático sobre el cual se desarrollará la Cumbre en Chile 2007 estará vinculado a la cuestión de la cohesión social.

Objetivos de la Comunidad Iberoamericana

En cuanto espacio de diálogo, concertación, cooperación y solidaridad y en base a los principios y valores que conforman el acervo iberoamericano ya abordado, se han fijado a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno toda una serie de objetivos en diferentes ámbitos, entre los que cabe destacar:

- a. Fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos.
- b. Reafirmación del concepto de cultura e identidad iberoamericana.
- c. Fortalecimiento de una sociedad internacional más justa, participativa, segura y en paz.
- d. Lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- e. Fortalecimiento de la educación.
- f. Fortalecimiento de la cooperación orientada al desarrollo y apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- g. Compromiso con un sistema mundial de comercio más abierto, justo y equitativo.
- h. Preservación del medio ambiente y del desarrollo sustentable.
- i. Promoción de los regímenes de salud y seguridad social con acceso equitativo, universal y permanente.
- j. Preservación y difusión de la identidad y la cultura de los pueblos indígenas.
- k. Igualdad de género.
- l. Promoción de políticas de participación ciudadana y sociedad civil.
- m. Lucha contra la corrupción, el narcotráfico, la delincuencia transnacional organizada y el terrorismo.
- n. Garantía a los derechos de la infancia, adolescencia y juventud.
- o. Reconocimiento de la importancia del fenómeno migratorio.

p. Prevención y mitigación de los desastres naturales.

q. Canje de deuda externa por inversión social.

Posición de Chile frente a la Comunidad

El mundo de hoy está marcado por los desafíos de la globalización²⁰ tanto en lo relativo a la gobernabilidad del orden mundial como respecto de la capacidad de los sistemas públicos nacionales para responder eficazmente a los efectos externos de todo tipo, incluidas las turbulencias financieras.

A nivel global junto con los múltiples beneficios de la interdependencia para dinamizar las economías y posibilitar el crecimiento y desarrollo, las mayores vinculaciones externas conllevan nuevos riesgos, como pandemias (HIV/SIDA), terrorismo, crimen organizado internacional y desigualdades crecientes entre las naciones, así como el creciente peligro de la pérdida de identidades culturales.

También, a nivel nacional junto con los grandes beneficios de las aperturas de las economías y de las mayores posibilidades que abre para las personas, el mero funcionamiento de las fuerzas del mercado penaliza o premia a las personas según la fría lógica cuantitativa; de ahí la importancia de la labor correctora de las políticas públicas para que los efectos de la globalización puedan ser distribuidos adecuadamente.

Por ello, se hace necesario el establecimiento de nuevas reglas del juego como regímenes internacionales para hacer gobernable la globalización y el de políticas públicas a nivel nacional que permitan satisfacer las demandas de una sociedad inclusiva y de crecimiento económico con equidad.

Es en este contexto y frente a los desafíos descritos, donde la Comunidad Iberoamericana de Naciones puede jugar un rol significativo, como quedó claramente evidenciado en la última Cumbre de Salamanca. Es indispensable buscar una mayor proyección y solidez internacional de la Comunidad Iberoamericana en lo político, así como en la promoción internacional de nuestra cultura, valores, idiosincrasia y tradiciones, en

²⁰ Ver texto presentación "Concept of Globalisation", en seminario *The Impact of Globalisation on Chile*. de Alberto van Klaveren, Canning House, Londres, octubre 1997 (traducción no oficial): "Considerada desde una perspectiva doméstica, globalización significa que factores externos, no necesariamente localizados en un centro específico, están ejerciendo una creciente influencia en los intercambios económicos, políticos y culturales entre los países".

definitiva, del “acervo iberoamericano”. Sólo de este modo contribuiremos a una globalización basada en parámetros universales e inclusivos de la diversidad de culturas y civilizaciones.

La Comunidad Iberoamericana, como espacio de valores e intereses comunes, derivados principalmente de una vinculación histórica y de un acervo cultural compartido, tiene la posibilidad de construir conceptos que respondan a los desafíos de la globalización en lo nacional e internacional. Por ello, las Cumbres Iberoamericanas son y deben ser capaces de avanzar en la construcción de nuevas ideas de manera participativa y conjunta y, por esta misma razón, desde nuestro espacio deberemos atrevernos a construir visiones comunes e integradoras para enfrentar los nuevos y emergentes temas globales.

Dentro de los países de la Comunidad Iberoamericana es de vital importancia el intercambio de experiencias y la cooperación en materia de políticas públicas. Ello se ha visto reflejado ya en múltiples sectores, destacando la tarea de avanzar en el perfeccionamiento de los sistemas democráticos de nuestra comunidad de países, mejorando su capacidad de satisfacer las demandas de sus ciudadanos y ampliando los espacios de participación social.

Asimismo, responde a nuestros valores de tolerancia y sentido de justicia social el intercambio y la cooperación en el desarrollo de iniciativas para que el desarrollo económico sea con equidad y con particular sensibilidad por las necesidades de las personas en situaciones de pobreza y desventaja.

En este contexto, nuestra riqueza de experiencias en el diseño y aplicación de políticas públicas en estas materias ciertamente se verá potenciada con las actividades de la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP), centro formador que apoyamos como ejemplo de un programa de cooperación particularmente representativo de nuestros comunes valores e intereses. Asimismo, el aumento de las becas a ciudadanos iberoamericanos en los programas de excelencia en gobierno y Administración Pública y el fortalecimiento de una red que incluya IBERGOP contribuirá al aumento de nuestra cooperación para la gobernabilidad democrática entre nuestros países.

Por otra parte, con una visión democrática y un sentido político derivado de nuestras convicciones comunes podemos marcar la presencia iberoamericana en los escenarios políticos globales y acrecentar un mayor grado de influencia en aquello que nos afecta a todos.

Desde ya la diversidad cultural y la riqueza de expresiones locales que representa Iberoamérica son un aliciente para promover con medidas concretas una globalización que no derive en uniformidad cultural y valórica. Igualmente, se destaca que el sistema de Cumbres Iberoamericanas es una apuesta por el multilateralismo inclusivo, un espacio común de integración y cooperación de América Latina, España, Portugal y Andorra.

Desde esa perspectiva se proyecta nuestra opción por el multilateralismo como el procedimiento democrático y legítimo para tratar los asuntos internacionales.

Tenemos especial interés en que la comunidad internacional se provea de más y mejores instrumentos que permitan a cada país, independiente de su tamaño o gravitación, participar en la elaboración de las reglas y en las instituciones necesarias para humanizar la globalización. En este sentido, nuestra presencia como comunidad iberoamericana en los escenarios de la globalización debe ser la de contribuir a afianzar un ordenamiento mundial basado en parámetros universales y a los cuales – por su construcción consensuada por todos quienes se ven afectados por ellos – se les reconozca legitimidad.

Por otra parte, Iberoamérica es un espacio que vive en democracia, siendo las preocupaciones centrales de los gobiernos, y el de Chile en particular, el crecimiento económico con equidad, la reducción de la pobreza, el desarrollo social, la gobernabilidad y la consolidación del sistema democrático. Por ello, es necesario reforzar los procesos democráticos, así como promoverlos y defenderlos. Es indispensable que este criterio incremente el acervo iberoamericano. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana constituye un elemento de identidad regional con proyección mundial, convirtiéndose en un efectivo aporte a la comunidad internacional.

Es igualmente importante fortalecer la idea que en una democracia sólida, es necesario impulsar el intercambio de ideas, y fortalecer los mecanismos de defensa de la democracia. Para ello, es importante promover aspectos tales como la transparencia en la adopción de políticas públicas, adopción de prácticas contra la corrupción, mecanismos de supervisión, independencia de los poderes del Estado – especialmente en el ámbito Judicial –, valorización de los sistemas y procesos electorales y el rol de los partidos políticos entre la ciudadanía, por cuanto su solidez constituye un elemento esencial de la democracia.

Es preponderante impulsar al interior del sistema que la democracia, el buen Gobierno y la estabilidad política deben estar asociados con el desarrollo económico, con la creación de trabajo decente e inclusión social, que considere como uno de sus fundamentos una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico, particularmente en lo relativo a una mejor distribución del ingreso de las personas.

Institucionalización del espacio iberoamericano

El establecimiento de la Conferencia Iberoamericana, en 1991, y su posterior sistema de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno marcó, indudablemente, un impresionante progreso en la institucionalización del espacio iberoamericano, si bien éste ya contaba con una incipiente arquitectura al inicio de la década de los noventa: la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y “muchas otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que representan un tejido muy denso de contactos, comunicación, cooperación e intercambio”²¹.

Con posterioridad, hay nuevos y significativos avances, que incluyen el establecimiento de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), la suscripción del Convenio de Bariloche sobre Cooperación y, finalmente, la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) en el año 2004, en virtud del Convenio de Santa Cruz de la Sierra. La institucionalidad experimentará entonces una sustancial etapa de crecimiento y expansión, que culmina con el nombramiento de Enrique Iglesias como Secretario General Iberoamericano, en mayo de 2005. El 23 de noviembre de 2005 la Comunidad Iberoamericana de Naciones recibirá un nuevo y trascendental respaldo internacional, al ser reconocido su estatus como Observador ante la Asamblea General de Naciones Unidas.

Los campos de acción del espacio iberoamericano se materializan fundamentalmente a través de las siguientes instancias: La Conferencia Iberoamericana (Cumbre y reuniones ministeriales sectoriales); el Sistema de Cooperación Iberoamericano; la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB); y las relaciones institucionales con organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil y organismos internacionales/regionales.

²¹ Documento “Marco Conceptual y Lineamientos Básicos”. *Plan Estratégico 2007-2010*, SEGIB.

El presente artículo se concentra en esta oportunidad en desarrollar más extensamente los aspectos inherentes al Sistema de Cooperación Iberoamericana (SIC) y a los objetivos asignados a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Ello, como una manera de resaltar los principales programas de cooperación del espacio iberoamericano – principio y compromiso central de la Comunidad Iberoamericana – por una parte y, por la otra, por el creciente papel que le cabe a la SEGIB en el fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y su correspondiente proyección externa.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Organismo Internacional creado en virtud del Convenio de Santa Cruz de la Sierra de mayo de 2004, es el órgano permanente de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Conferencia Iberoamericana. Su objetivo primordial es fortalecer la comunidad de países iberoamericanos. Ejerce el cargo de Secretario General Iberoamericano el Sr. Enrique Iglesias.

Los objetivos asignados a la SEGIB se desprenden del artículo 2 del Convenio de Santa Cruz de la Sierra (2003) a saber:

- a. Contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y asegurarle una proyección internacional.
- b. Coadyuvar a la organización del proceso preparatorio de las Cumbres y de todas las reuniones iberoamericanas.
- c. Fortalecer la labor desarrollada en materia de cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, promoviendo la cooperación, de conformidad con el Convenio de Bariloche.
- d. Promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, reconociendo y valorando la diversidad de sus pueblos.

Sin perjuicio de ello, el nuevo Plan Estratégico 2007–2010 que está siendo objeto de estudio y análisis por parte de la Conferencia Iberoamericana ambiciona cursos de acción mucho más holísticos, esto es: incrementar la presencia de la noción de Iberoamérica en el imaginario de los pueblos; acreditar la eficacia de la “diplomacia de Cumbres”; contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de un sistema

de cooperación perfeccionado; intensificar los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos entre los países iberoamericanos, y fortalecer la articulación y potenciación con los organismos iberoamericanos.

Lo anterior es de particular relevancia toda vez que desde la comunidad iberoamericana se pueden hacer, a partir de su acervo, importantes contribuciones con miras a mejorar su inserción negociadora y propositiva en el escenario internacional. Esta es una de las grandes potencialidades que representa el espacio iberoamericano.

Sistema de Cooperación Iberoamericano.

Programas y desarrollos recientes

Los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos reunidos en la V Cumbre de Bariloche, Argentina, en 1995 y conscientes del desarrollo alcanzado por los programas y proyectos de cooperación emanados de las Conferencias anteriores, acordaron la creación de un Sistema Iberoamericano de Cooperación (SIC), como instrumento rector de dichos esfuerzos, en la modalidad de una Red de Responsables de Cooperación. Bariloche marca entonces un hito al suscribirse el Convenio para la Cooperación actualmente vigente, el que posibilitará a partir de ese momento la presentación, durante las Cumbres, de proyectos patrocinados por los países miembros de la Conferencia.

Los programas de cooperación iberoamericanos aprobados por las Cumbres y actualmente en desarrollo son los siguientes²²:

- ABINIA. Programa de Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica.
- ADAI. Programa de Apoyo al Desarrollo de Archivos Iberoamericanos.
- ARCE. Aplicación en Red para Casos de Emergencia.
- Programa de Becas MUTIS.
- Ciberamérica.
- CIDEU. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.
- CYTED. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

²² Modificado del documento “El Acervo Iberoamericano”, de Celestino del Arenal, y de la página web de SEGIB, “Cooperación Económica”.

- FUNDIBEQ. Programa de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad.
- Fondo Indígena. Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.
- IBERGOP. Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas.
- IBERMEDIA. Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano.
- IBERPYME. Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa.
- ILIMITA. Plan Iberoamericano de Lectura.
- PAEBA. Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos.
- PICBIP. Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas.
- RADI. Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.
- RIIVI. Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica.
- TEIB. Televisión Educativa Iberoamericana.
- VIRTUAL EDUCA. Iniciativa innovadora de Cooperación Iberoamericana en materia de Educación, Capacitación y Formación (Programa adscrito, XIV Cumbre, 2004).
- IBEREMPRENDE. Programa Iberoamérica Emprende, de fomento de las vocaciones empresariales iberoamericanas (Programa adscrito, XIII Cumbre, 2003).
- Programa de Formación de Altos Dirigentes y Funcionarios Iberoamericanos en Gobierno y Gestión Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (Programa adscrito, XIII Cumbre, 2003).

Por la relevancia de sus contenidos y alcances para los objetivos del presente escrito, resulta pertinente destacar algunas de las más importantes iniciativas actualmente en desarrollo en materia de Administración Pública (Modernización), Cultura y Educación del ámbito iberoamericano, de particular interés para Chile²³, cuyas reuniones ministeriales concluyeron

²³ “Iberoamérica y la urgencia de las políticas públicas”, de Ricardo Lagos Escobar, en www.cumbresiberoamericanas.com.

recientemente. Con respecto a la primera, en junio pasado tuvo lugar la VIII Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, cuya secretaría técnica es ejercida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En aquella oportunidad se procedió a aprobar el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, que tiene el propósito de promover el fortalecimiento institucional de los Estados Iberoamericanos y la creación al mismo tiempo de la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, cuyo fin es el incremento de la capacidad gubernamental y de la calidad de la gestión pública.

En cuanto al ámbito educacional, en el mes de julio tuvo lugar la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, oportunidad donde también se alcanzó pleno consenso con relación al cumplimiento de determinados mandatos en materia de alfabetización, Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) y canje de deuda por educación. Aquí también los logros son más que promisorios: el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas será elevado a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno en la próxima Cumbre de Montevideo, para su correspondiente aprobación y se solicitará la declaración del año 2007 – fecha de realización de la XVII Cumbre en Chile – como “Año Iberoamericano para la Alfabetización”. Con relación al Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), los Ministros de Educación también concordaron en la necesidad de convocar a un foro de responsables nacionales de las políticas de Educación Superior, con el objeto de establecer un plan estratégico a ser desarrollado entre el año 2007 y 2015. Entre otras de sus metas, el EIC se propone impulsar un “Programa Iberoamericano de Movilidad Académica de Estudiantes”. En lo que toca al ámbito del canje de deuda por educación, se destacó a España por la puesta en marcha de variadas iniciativas en América Latina y la necesidad que la SEGIB continúe llevando a cabo gestiones dirigidas a lograr que otros acreedores se incorporen a este relevante proceso. Finalmente, otros temas tampoco ausentes fueron los relativos al fomento de la lectura; la necesidad de asegurar que todas las actuaciones de la cooperación iberoamericana integren de forma transversal la perspectiva indígena, afro descendiente y el enfoque de género; un apoyo al proceso de refundación del Programa de Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB, TV por satélite Hispasat), cuya audiencia ya sobrepasa los cien millones de personas y, por último, la creación de un órgano de gestión integrado por los Ministerios de Educación Iberoamericanos, instando a que ese programa trabaje en la convergencia hacia una televisión educativa y cultural.

El ámbito de la cultura también tuvo su expresión en meses pasados a través de la realización de la IX Conferencia Iberoamericana de Cultura. En esta oportunidad se logró materializar la aprobación de un ansiado proyecto: la Carta Cultural Iberoamericana, como documento que será elevado a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno con la recomendación de adoptarla “como marco del quehacer cultural y de consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones”. También en la oportunidad se acordó la creación de IBERESCENA como primer programa iberoamericano en el ámbito de las artes escénicas, la elaboración de un diagnóstico sobre las diferentes iniciativas iberoamericanas de integración audiovisual en la región con miras a la creación de un canal cultural iberoamericano; la creación del Instituto Iberoamericano de Lenguas Nativas y la recomendación para la proclamación del año 2008 como Año Internacional de los Museos.

Modernización, Cultura, Educación. ¿Por qué destacar la ejemplificación de estos ámbitos de cooperación iberoamericanos? Es una demostración tangible de la eficacia y efectividad de los contenidos que están enriqueciendo la construcción del emergente espacio iberoamericano, en sus vertientes programáticas más importantes. Ello permite aventurar la existencia de claras señales capaces de responder simultáneamente a las exigencias de la modernización y de la democratización iberoamericanas, confrontándolas así a dilemas muchas veces no resueltos.

Buscar una descripción exhaustiva de los objetivos y logros de todos y cada uno de los programas enumerados precedentemente y de otras áreas de cooperación iberoamericana en desarrollo excedería ampliamente los alcances del presente artículo. Pero no cabe duda alguna que nos encontramos frente a un espacio iberoamericano con fuertes rasgos de identidad social y económica pero, fundamentalmente, cultural, de dimensiones inconmensurables y cuya diversidad, ciertamente, no tiene parangón en región geográfica alguna. Es, en definitiva, un espacio basado en la confianza, la tolerancia y el pluralismo: existe diversidad, en la unidad.

Chile frente a la Cumbre Iberoamericana 2007

La realización de la XVII Cumbre Iberoamericana responde a un compromiso internacional adquirido por Chile en octubre de 2005, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno aceptan en Salamanca el ofrecimiento del país para ser sede de la XVII Cumbre Iberoamericana.

Desde un punto de vista de objetivos estratégicos de política exterior, el evento contribuirá a fortalecer la posición y presencia internacional de Chile a través de su accionar multilateral en un foro de creciente relevancia, profundizando de paso sus vínculos con aquellos países con los cuales mantenemos criterios convergentes²⁴. En cuanto compromiso ministerial específico, contribuirá igualmente a fortalecer las alianzas con países y regiones con los cuales hay criterios coincidentes, lo que nos permitirá maximizar el logro de metas claves de nuestra política exterior²⁵. La materialización de proyectos específicos, la extensión de sus beneficios a toda la comunidad iberoamericana, y la profundización conceptual y programática de las políticas públicas vinculadas al impacto social que produce el crecimiento, con especial énfasis en la experiencia nacional, son sólo alguno de los productos esperados. Así, con audacia y responsabilidad, estaremos enfrentando las nuevas tendencias del multilateralismo.

Los objetivos de la política exterior de Chile están claramente servidos con nuestra participación en la Conferencia Iberoamericana: las relaciones políticas, culturales y de cooperación para con la región, especialmente tratándose de vecinos con una misma identidad idiomática; la promoción de la democracia; el fortalecimiento institucional; la promoción y defensa de los derechos humanos y el fomento del principio de “buen gobierno”; son sólo parte del acervo iberoamericano de las Cumbres que están directamente relacionados con los objetivos permanentes de la política exterior de Chile.

La Comunidad Iberoamericana, como espacio de valores e intereses comunes derivados de nuestra vinculación histórica y de un acervo cultural compartido, tiene por delante el desafío de construir conceptos y materializar recomendaciones e iniciativas concretas que respondan eficazmente a los retos de la globalización en lo nacional, regional e internacional. En este sentido, el perfil que Chile desea construir en el marco de la Conferencia tiene a la cultura como componente principal de política exterior, la que contribuye a formar una imagen del país en el exterior que incide en la manera en que hoy nos estamos presentando ante el mundo.

Por ello, crecer y desarrollarse en el actual proceso de globalización que nos brinda el marco de la Cumbre Iberoamericana, necesita de una impronta determinada, que traduzca la realidad que Chile busca construir:

²⁴ “Definiciones Estratégicas 2006”, Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁵ “Compromisos Ministeriales 2006–2010”, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

una sociedad pluralista, democrática y socialmente integrada, comprometida con la suerte de sus vecinos iberoamericanos. “La globalización debe apearse del elevado pedestal de las salas de juntas de las empresas y de las reuniones gubernamentales, para satisfacer las necesidades de las personas”²⁶.

El desafío que impone a Chile la Cumbre Iberoamericana de 2007 ciertamente permitirá aquilatar los avances políticos, económicos, sociales y culturales que el país y la comunidad iberoamericana toda han venido experimentando durante más de una década, cuando Chile, en 1996, fue por primera vez sede de la VI Cumbre Iberoamericana. En ese entonces, el eje temático central de la Cumbre giró en torno al desarrollo político iberoamericano. Hoy, a las puertas de la realización de una nueva Cumbre en nuestro país, la preeminencia temática que se ha concedido a la cuestión del desarrollo social, ciertamente ratifica la prioridad ciudadana del nuevo gobierno y su apuesta a la superación de las carencias existentes en este campo del espacio iberoamericano.

Reflexiones finales: *Praxis* frente a las realidades del espacio iberoamericano

“El desafío que se coloca, por lo tanto, es el de cómo reforzar la cohesión interna y la presencia internacional de la comunidad iberoamericana en un sistema mundial que pasó a ser menos permeable y receptivo a la diplomacia multilateral. El camino pasa por la afirmación de valores que distinguen a la comunidad iberoamericana y pueden contribuir, dadas las condiciones políticas, para fundamentar la búsqueda de un mayor entendimiento y cooperación internacional. El momento actual reclama, de hecho, la consolidación y la proyección internacional de espacios que tienen en el respeto a la tolerancia y al pluralismo una de sus principales credenciales”²⁷.

¿Existe, en consecuencia, una Comunidad Iberoamericana de Naciones y estamos en condiciones de dar respuesta a la interrogante planteada al comienzo del presente artículo? Sí, la Comunidad Iberoamericana de Naciones es una realidad indesmentible, no sólo conceptualmente – “dícese

²⁶ “Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos”, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, OIT, 2004.

²⁷ Informe de Fernando Henrique Cardoso a la XIII Cumbre Iberoamericana, Santa Cruz de la Sierra, 2003.

de lo que no siendo privativamente de ninguno pertenece o se extiende a varios” – sino, más relevante aún, políticamente, producto de la voluntad de sus miembros y del acervo iberoamericano que los une en tanto expresión de identidad que, como hemos visto, trasciende la lengua. Si volvemos a los orígenes de la letra y del espíritu de la Declaración de Guadalajara, el espacio iberoamericano y su expresión política más tangible, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, ciertamente ya ha consolidado una temprana institucionalidad y está por concluir un largo camino²⁸. Y allí radica justamente la atracción política que está despertando este emergente interregional en el ámbito internacional: ha abierto una brecha capaz de mostrar potencialidades donde antes se creía no tenerlas.

Al asistir por primera vez a una Cumbre en su calidad de Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias expresó en Salamanca, en octubre de 2005: “...Estamos convencidos de que los esfuerzos que nuestros países realicen en el marco del espacio iberoamericano pueden traducirse en resultados prácticos para nuestros pueblos, y también para la comunidad internacional porque servirán para afianzar la paz, la seguridad y desarrollo en el mundo”²⁹.

Así como Chile y sus vecinos iberoamericanos está haciendo lo suyo, conforme con la voluntad política asumida en 1991 en Guadalajara, al otro lado del Atlántico el compromiso también permanece inalterable. El día 8 de septiembre en curso el Consejo de Ministros de España procedió a aprobar la creación de la nueva Secretaría de Estado para Iberoamérica, respondiendo así al deseo del Gobierno de hacer especial hincapié en la importancia que atribuye a Iberoamérica en el desarrollo de la política exterior española, la voluntad de impulsar el desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la necesidad de fomentar la presencia y participación de España en los distintos organismos internacionales de este ámbito geográfico. Además de su Dirección General de Política Exterior de alcance bilateral, la nueva Secretaría de Estado contará con una símil de Organismos Multilaterales Iberoamericanos, la que tendrá bajo su responsabilidad la preparación y coordinación de las Cumbres Iberoamericanas, el diseño e impulso de las actividades de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la colaboración y apoyo a las funciones de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), así como el fomento de la

²⁸ “La hora de Iberoamérica”, de Francisco Piñón.

²⁹ Discurso del Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, en el *Acto de Inauguración de la XV Cumbre Iberoamericana*, Salamanca, 2005.

presencia de España en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en los distintos organismos y entidades multilaterales del ámbito iberoamericano.

Pareciera ser entonces que las voluntades iberoamericanas, en el contexto de su comunidad de vinculaciones recíprocas, están contribuyendo decididamente a una mayor sintonía de intereses de las relaciones políticas europeo–latinoamericanas³⁰, lo que por cierto es un síntoma de gran madurez de nuestra comunidad en la construcción de regímenes internacionales propios de una era de globalización.

No obstante ello, la evolución experimentada por el concepto de aldea global descrita en la década de los sesenta por el canadiense Marshall McLuhan no sólo ha revolucionado el estudio de la sociología mundial contemporánea, sino que, además, “en sus efectos internacionales, ha venido a relativizar las concepciones atávicas de la nación-estado y los rígidos límites de la soberanía cultural de los países”³¹.

“Nunca antes fueron tantos los que se niegan a perder el tren de la globalización”³².

La Comunidad Iberoamericana de Naciones, ¿está lo suficientemente consolidada para viajar en la dirección que éste toma y de que se desplaza a una velocidad a la que se pueda sobrevivir? Estoy cierto que Chile ofrecerá, a lo largo de todo el año 2007, muchas respuestas para no menos interrogantes.

Post Scriptum

Mucho antes de marcharse de esta tierra... un poeta del entonces mundo se anticipó a los límites tecnológicos de la aldea global descrita por McLuhan, al profetizar, a través de la palabra, el momento en que, con la llegada de la globalización, lo lejano se haría idéntico. Más aún, incluso, fue capaz de fundir con sus versos las sin fronteras de la lengua y la geografía humana que hoy más que nunca cobijan al espacio iberoamericano...

³⁰ Trabajo “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas”, Alberto van Klaveren, *Nueva Sociedad* 189, Bruselas, 2003.

³¹ Trabajo “Recursos y Fijación de Objetivos y Prioridades de Política Exterior: Un análisis comparado entre Chile y el Reino Unido”, Christian Rehren, Londres, 1997.

³² Ver párrafo 5 del Prefacio del Informe “Por una globalización justa: crear oportunidades para todos”, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, OIT, 2004.

*Tierra mía sin nombre, sin América,
estambre equinoccial, lanza de
púrpura,
tu aroma me trepó por raíces
hasta la copa que bebía, hasta la más
delgada
palabra aún no nacida de mi boca.*
(Pablo Neruda, Canto General)

Únicamente la decisión política de los gobernantes de las naciones iberoamericanas y la buena voluntad de sus hombres y mujeres harán transitar las utopías de Guadalajara a las calles de Santiago. Está en nosotros no confundir las expectativas con las oportunidades y evitar que las frustraciones empañen nuevamente la construcción de esperanzas. La Comunidad Iberoamericana de Naciones, aún en construcción, tiene un patrimonio histórico más que suficiente para poder rescatar, con renovada eficacia política, las potencialidades que nos ofrece la globalización, en aras de crear un mundo mejor para nuestros pueblos. Los logros alcanzados por el espacio iberoamericano, desde 1991 a la fecha, así lo están avalando, pero aún queda mucho camino por recorrer. Chile, sin dudarlo, desde ya ha comprometido sus mejores esfuerzos para con la Cumbre 2007 y espera poder testificar, una vez más, su fiel y leal compromiso con los valores, principios y objetivos que dieron nacimiento a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Sólo haciendo camino al andar podremos seguir contribuyendo, en parte, a que “las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra”³³. Ojalá no sea demasiado tarde para escuchar los gritos del silencio... ■

³³ Ver discurso de aceptación del Premio Nobel de Literatura de Gabriel García Márquez, 1982.

DESINTEGRACION O REINTEGRACION EN AMERICA DEL SUR

EXPOSICIÓN SERGIO BITAR*

Resumen

Importante e interesante artículo sobre un tema expuesto por el autor en Washington. Analiza los procesos que se perciben como integradores y desintegradores en la región sudamericana en los planos político y de vinculación del comercio, así como los esfuerzos de inserción global que se desarrollan coetáneamente. El análisis de los procesos mencionados lleva a describirlos como una oportunidad que requiere un fuerte apoyo político y un esfuerzo mancomunado de toda la región.

Abstract

This is an important and interesting article based on a subject presented by the author in Washington, D.C. It's an analysis of processes perceived as integrationist and disintegrationist in the South American region both in the political and in the trade links development fields, as well as efforts of global insertion that take place simultaneously. This review concludes that such processes are, indeed, an opportunity that demands strong political support and a joint effort of the entire region.

América Latina está viviendo un acelerado, variado y disperso proceso de apertura externa. En unos casos ocurre a través de acuerdos de libre comercio con países fuera del área, en otros mediante convenios de integración en la región, a veces mediante entendimientos bilaterales y también progresos por bloque, a plazos largos o cortos. Ante tal diversidad, se ha extendido la percepción de “desintegración”, debido al debilitamiento de los principales tratados latinoamericanos (MERCOSUR y CAN). Esta situación de dispersión es atribuida a veces a una desviación populista o al ideologismo de algunos gobiernos.

¿A qué obedece esta diversidad? ¿Cuál es la tendencia futura? ¿Cómo actuar para fortalecer la integración de América Latina y, en particular, de América del Sur?

¿Desviación Populista o Profundización Democrática?

Lejos de deslizarse al populismo, en América Latina se han reafirmado los procesos democráticos. Mientras en la década de los 70 proliferaban

* Ex Senador, ex Ministro de Educación y actual presidente del Partido por la Democracia.

las dictaduras, en 2006 se realizan 13 elecciones. Y ninguna crisis ha sido resuelta con intervención militar en la última década. Es un gran avance.

Elecciones competitivas y resultados a veces inesperados no son consecuencia del populismo ni acarrearán pérdida de gobernabilidad, sino son la expresión de más participación ciudadana e inclusión social.

A pesar de ello, las democracias son aún endebles.

En esta nueva etapa, el reto no es sólo realizar elecciones o contener el golpismo, sino acometer reformas institucionales. Las más importantes, a mi juicio, son:

- a. fortalecimiento de la estructura y eficiencia del aparato estatal, en particular, el poder Ejecutivo. Los Estados latinoamericanos deben modernizarse para enfrentar dos demandas simultáneas: primero, mejorar su capacidad de ejecutar políticas sociales poderosas y, segundo, participar en la globalización, protegiendo el potencial de desarrollo nacional y compensando a los grupos afectados;
- b. perfeccionamiento de los sistemas electorales, garantías, padrones, tribunales legítimados;
- c. afianzamiento de los partidos políticos, leyes de partido que, junto a sistemas electorales corregidos, promuevan la constitución de coaliciones más estables, transparentes y abiertas; y
- d. expansión del poder local y la descentralización.

Los países latinoamericanos también han progresado en su gestión macroeconómica y afianzamiento de sus sistemas financieros.

Asoladas por la deuda externa, en la década de los 80, las economías se estancaron y el desempleo y la miseria se extendieron. Las crisis financieras de los '90 también impactaron. Hoy la situación es mucho mejor.

Sin embargo, la buena gestión macroeconómica no ha ido acompañada de políticas sociales persistentes para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad. Estas han sido débiles e ineficaces.

La democracia desencanta cuando la economía se estanca. El desafío ahora es combinar políticas macroeconómicas responsables con políticas sociales eficaces y lograr crecimiento con equidad, inclusión social y política. Así se gana gobernabilidad para realizar una apertura externa que sea valorada por la ciudadanía. El apoyo político es imprescindible para neutralizar las elites poderosas que obstruyen los cambios sociales.

Las prioridades son la educación (de pobre calidad y aun baja cobertura), los servicios básicos (salud, agua, vivienda, ciencia, tecnología, innovación) y el empleo (decente, en los términos de la OIT). Los recursos necesarios para sustentarlas requieren crecimiento rápido, innovación, promoción de pequeñas y medianas empresas, modernización del Estado y capital humano avanzado.

¿Desintegración o Reintegración?

Los rezagos mencionados – democracias endebles, capacidad productiva débil y políticas sociales magras – han constreñido las iniciativas económicas internacionales de varios gobiernos latinoamericanos. Cuando los pueblos no perciben las ventajas de los acuerdos de libre comercio, o los beneficios favorecen sólo a minorías, surgen reticencias y resistencias y merma el apoyo político. Los gobernantes preferirán adoptar medidas que encaucen parte del progreso económico a los más desprotegidos (empleo, capacitación, distribución regional, mejoramiento de servicios).

En Argentina, después de tan grave crisis financiera, las personas buscan estabilidad y recuperar confianza, y los gobiernos tienden a responder a esa sensibilidad. En Venezuela, los copiosos ingresos del petróleo hacen poco atractiva una apertura cuando más del 80% de sus exportaciones van a los EE.UU., sin ALCA. Bolivia, con una magra base productiva e industrial y escasa participación fiscal en la renta del gas natural, preferirá captar más excedente e incluso nacionalizar sus hidrocarburos antes que embarcarse en una apertura de incierto rédito.

En suma, algunos países se integran y buscan acuerdos de libre comercio para acelerar el paso, mientras otros optan por una apertura más pausada o priorizan políticas sociales, proyectos industriales y el control de sus recursos naturales.

Además de estrategias y velocidades de apertura distintas, se han aplicado políticas económicas divergentes. El efecto ha sido:

- a) El ALCA dejó de ser aquel proyecto común que proclamara la Administración Reagan en los '80. Los EE.UU., han mudado radicalmente sus prioridades durante la Administración Bush, privilegiando la supremacía militar en desmedro de los acuerdos económicos internacionales (Doha, OMC, subsidios agrícolas, incluso el acuerdo con Centroamérica fue aprobado apenas).

- b) El MERCOSUR ya no es la base de un Proyecto para América del Sur. El propio Brasil parece haberlo abandonado. Creció la desconfianza luego de la violenta devaluación argentina. Las disputas entre Uruguay y Argentina por las plantas de celulosa han acrecentado ese descrédito.
- c) México privilegia NAFTA y el Acuerdo Puebla-Panamá.
- d) CAN flaquea con la salida de Venezuela, las negociaciones unilaterales de Acuerdos de Libre Comercio de Perú, Colombia y Ecuador, con los EE.UU., el cambio de estrategia en Bolivia hacia la recuperación de sus recursos de gas para el Estado.

Este cuadro induce a pensar que estamos ante una dispersión y fracaso de la integración económica en la región, e incluso de su inserción global. Las iniciativas integracionistas no han funcionado como fueron concebidas, más aún cuando se contrastan con el avance de la Unión Europea, punto de referencia de los latinoamericanos. IIRSA y el proyecto de anillo energético evolucionan con excesiva lentitud.

Pero no todo es decepcionante. Paralelamente a estas falencias, se ha firmado un sinnúmero de acuerdos entre países latinoamericanos y con naciones de fuera del área. Centroamérica es un buen ejemplo. El CAFEFTA, las conversaciones en curso con la UE, los propósitos de configurar una Unión Aduanera, la libre circulación de bienes y servicios son todas señales auspiciosas.

Esta dinámica proseguirá. Lo atestiguan el TLC de Centro América con Estados Unidos, la expansión del acuerdo de complementación económica entre Chile y Perú y el compromiso de un TLC entre Chile y Colombia, así como los posibles acuerdos de Libre Comercio de Perú, Colombia y tal vez Ecuador con Estados Unidos. También CAN avanza a un entendimiento con la Unión Europea, CARICOM con Canadá y la Unión Europea, MERCOSUR explora entendimientos parciales con India. Simultáneamente se ha progresado en solución de controversias, normas de origen, servicios.

Podemos afirmar entonces que a la apariencia de “desintegración” se contraponen un potencial de “reintegración”, contenido en los casi 100 acuerdos vigentes (bilaterales, multilaterales, de un país con un grupo, por sectores, etc.) y en gestación.

Esta red de acuerdos se enmarca en la normativa de ALADI que estima que gracias a ellos el 85% del intercambio intrarregional tendrá arancel

cero en 2007. La tarea política de nuestros países consiste en multiplicarlos y hacerlos confluír.

Los procesos de integración regional e inserción global son distintos y avanzan a diferente velocidad. La globalización se despliega ahora más rápido y tiene mayor impacto. Hace décadas se pensaba que la integración era un requisito previo para alcanzar una inserción global exitosa. Hoy acontece lo inverso, es la inserción, a través de acuerdos con naciones desarrolladas o economías emergentes, la que dinamiza la integración. Esta última es más lenta y restringida. Así lo revelan las cifras, pues si bien el grueso del comercio intrarregional estará pronto totalmente desgravado, lo que es positivo, ese intercambio apenas se acerca al 17% del comercio exterior total de los países latinoamericanos en 2006, lo que es menguado.

Si se reconoce esta realidad, corresponde buscar las formas eficaces de acelerar la apertura y estimular la integración. En ese escenario, las uniones aduaneras no parecen viables, pues cada país prefiere concentrar energías en acuerdos beneficiosos con grandes mercados, en lugar de enfrascarse en negociaciones colectivas dilatorias y engorrosas, entre países de un mismo bloque, que aplican distintas políticas económicas, cuyo intercambio comercial es poco relevante y cuyas normas se incumplen con frecuencia.

Avanzar entre los que están de acuerdo, y en el marco de ALADI para sincronizar las velocidades, parece ser la lógica aconsejable.

Una iniciativa principal es la convocatoria a una Reunión ALADI de Armonización y Convergencia de los 100 acuerdos, para crear un Espacio de Libre Comercio de América del Sur. Es importante efectuar una cita extraordinaria de la Conferencia de Evaluación y Convergencia, prevista en el Tratado de Montevideo, que establezca una secuencia de desgravaciones y homogeneización de normas de origen, controversias, servicios y otros. Incluso, sería provechoso concordar la acumulación de orígenes y así elevar el intercambio comercial con países extrarregionales.

Además, si queremos alentar la “reintegración” es imprescindible reimpulsar IIRSA (que incluye Telecomunicaciones, Energía e Infraestructura), instalando una base institucional, en lugar de una modesta secretaría sin mayores recursos.

Es posible y necesario, asimismo, vincular IIRSA con el MCCA y el Acuerdo Puebla-Panamá.

Las tareas descritas necesitan fuerte apoyo político. El diálogo actual es escaso; debemos ampliarlo e intensificarlo. En América Latina podemos progresar más rápido, pues todos los gobiernos de la región persiguen propósitos similares, aunque lo hagan a distinta velocidad y con diversa secuencia.

La Perspectiva de Chile

Chile tiene una mirada particular sobre los futuros escenarios de convergencia y de eventual conflicto. Esta visión se explica mejor describiendo las prioridades de su política exterior.

En el gobierno de Michelle Bachelet proseguirá la negociación de Acuerdos Económicos. Los más recientes han sido con China, Corea del Sur, el grupo de 4 (Nueva Zelanda, Singapur, Brunei, Chile) y Perú. Los próximos serán probablemente con India, Japón y Colombia. Además, se profundizará los intercambios con China, los Estados Unidos y la Unión Europea, adiestrando más personas y preparando a más empresas.

El énfasis estará puesto en el Pacífico, con la vista en APEC. Chile buscará reforzar los lazos con Perú y desarrollar proyectos comunes hacia el Pacífico. Lo mismo con Colombia, país con el cual se negocia un TLC, y al cual Chile apoyaría para ingresar a APEC en 2007, cuando se consideren las nuevas postulaciones. Lo mismo respecto de Ecuador.

A estas iniciativas con APEC, y a los acuerdos de Libre Comercio entre países ribereños del Pacífico, debe integrarse Bolivia. Este diseño también busca incorporar a más países de América del Sur hacia el Pacífico.

Chile se ha incorporado como miembro asociado a CAN y mantendrá el mismo rango en MERCOSUR. Ambas posiciones son compatibles, y su afianzamiento, concomitante con el acuerdo reciente MERCOSUR-CAN, puede sustentar mejor el Proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones.

El despliegue de esta Comunidad adquiere creciente relevancia para pesar más ante las instancias mundiales como OMC, ONU, G 20, en temas como solución de controversias y normas de origen, en sectores como energía, medio ambiente, derechos humanos, o en situaciones complejas que requieren la presencia de naciones latinoamericanas para la paz.

Chile ha firmado un TLC con América Central. Se está considerando solicitar la incorporación como miembro asociado al MCCA, acompañando a Colombia.

Esta fórmula abre puertas a empresas chilenas gracias a las superiores ventajas del TLC de Centro América con los Estados Unidos, CAFTA, respecto de las negociadas entre Chile y los Estados Unidos. Por ejemplo, los plazos para reducir aranceles a productos agroindustriales son más largos para Chile que para las empresas instaladas en América Central.

Asimismo, la incorporación de Chile (y otros países) a los acuerdos del plan Puebla-Panamá puede permitir otro avance integrador y la participación de empresas chilenas en proyectos de infraestructura.

La política chilena incluye la incorporación de Chile a CAF, de manera más activa, como lo ha informado la Presidenta Bachelet.

En el sector energético el escenario es más complejo. Las diferencias recientes con Argentina, por incumplimiento de programas de abastecimiento, han creado la percepción de vulnerabilidad. Las inconducentes conversaciones con Bolivia, la tesis “gas por mar” y la posición de un gobierno boliviano reciente (Presidente Mesa) señalando “ni una molécula de gas para Chile” acentuaron esta inquietud. Igualmente dificultosas son las negociaciones entre Brasil y Bolivia sobre gas natural.

La decisión chilena es materializar un gran plan de inversiones para reducir esta vulnerabilidad y la dependencia de proveedores inseguros, garantizando su autonomía. Se elevará la generación eléctrica con carbón, diesel, hidroelectricidad, fuentes renovables (eólica), se instalarán dos plantas regasificadoras de gas natural, y se iniciará el estudio de opciones nucleares.

La Energía es y será un foco de eventual tensión. Requiere la máxima atención, dada la incertidumbre geopolítica y estratégica mundial. Pero a la vez abre importantes espacios de colaboración, si se crean bases de confianza, hoy tenues.

Los Organos Latinoamericanos

La CAF, la ALADI, con respaldo de la OEA y el BID, entre otras, poseen prestigio y han realizado una labor significativa.

Los campos de acción antes mencionados pueden constituir un nuevo espacio de cooperación con los gobiernos:

- Realizar una Reunión de Convergencia y colaborar en proyectos que promuevan la creación del Espacio de Libre Comercio de América del Sur.
- Facilitar la extensión de Acuerdos entre América del Sur y América Central.
- Multiplicar los escasos espacios de encuentro político entre dirigentes y partidos para el debate de los escenarios futuros y, en particular, entre jóvenes de distintos países, propiciando intercambios, becas, estudios. Contribuir más a la transferencia de experiencias entre países, sobre sus acuerdos económicos externos, negociaciones, éxitos y fracasos. Afianzar con ello la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.
- Las nuevas iniciativas hacia el Pacífico. La incorporación más activa del Perú y posiblemente de Colombia a APEC, abre la posibilidad de realizar proyectos comunes entre los países de América del Sur, en infraestructura, accesos, puertos, turismo, comercio. También cabe dar nacimiento a un Instituto de Estudios del Pacífico, con la participación de todos.

En esta fase, la inserción global avanza a más velocidad que la integración regional. Ambos procesos no se contraponen sino que se refuerzan. La red de acuerdos, en plena expansión, genera una plataforma para una convergencia más densa. En consecuencia, no hay “desintegración”. Si existe inoperatividad de los esquemas actuales de integración de América del Sur. Su ineffectividad ha sido sustituida por una multiplicidad de acuerdos que, al final, constituyen una suerte de “reintegración” por otros senderos. La tarea es intensificar los acuerdos políticos sudamericanos, latinoamericanos y del Caribe en general, para concordar un plan de convergencia de los acuerdos existentes y venideros, y así acelerar la configuración de un mercado latinoamericano más integrado y una asociación política más poderosa. ■

CEREMONIAL Y PROTOCOLO. HISTORIA Y EVOLUCION DE UNA HERRAMIENTA DE SOCIEDAD

JORGE REYES CAMUS*

Resumen

La sociedad, la diplomacia y las relaciones públicas exigen, en la actualidad, un ceremonial dinámico, a tono con las exigencias de los tiempos, cuyo valor se acrecienta día a día; a ritmo también con las modalidades del mundo moderno, que desecha la pompa y lo inútil; que busca, por el contrario, lo práctico y ágil, lo sencillo y lo esquemático.

Es por esta razón que se hace necesario conocer mejor el sentido que el protocolo tiene, no sólo en la práctica, como se piensa por lo general, sino ver lo que hay detrás de las reglas, que han permitido tanto mantener un orden como apoyar diversos hitos a lo largo de la historia del mundo.

Abstract

Society in general, diplomacy and public relations require nowadays a dynamic protocol, up-to-date with modern demands that prefer a practical and agile organization rather than too much pomp and circumstance.

Thus, it becomes useful to understand the real meaning of protocol and try to see what lies behind the set of traditional rules, that have demonstrated to be so useful throughout history.

Proceso histórico del Ceremonial y Protocolo

Pensar en el origen del ceremonial y protocolo, lleva necesariamente a estudiar la diplomacia y el comportamiento del hombre desde su aparición en la tierra. Su formalismo ha seguido, necesariamente, su evolución. Por ende, las formalidades y usos del ceremonial, son similares a la evolución y principios de la diplomacia resultando ser, finalmente, un valioso e indispensable elemento demostrativo en nuestros días de uno de los máspreciados principios básicos del Derecho Internacional moderno y de las relaciones públicas. La tradición diplomática, tal como la concebimos actualmente, no se remonta más allá de quinientos años pero siempre

* Periodista, Licenciado en Comunicación Social, Corresponsal del Ejército de Chile.

estará vinculada con el ceremonial y el protocolo, ya que sus principios radican en las relaciones personales.

“Frente a la hostilidad y enfrentamiento de quienes integraban las tribus de la prehistoria los tratadistas coinciden en que ya en los estadios más primitivos de la humanidad aparecen, sin embargo, ciertos complejos de intereses recíprocos que presuponen un contacto y una colaboración entre los individuos y las sociedades”¹. Este hecho se entiende, porque aquella relación inicial es propia de la condición humana, ya que obedece a que el hombre es un ser esencialmente sociable. Desde ese momento la negociación, entre los Estados, se realiza a través de un emisario investido de un poder especial e inviolable en su persona, como también acompañado de formalismo, tanto en el trato verbal como en la vestimenta, por lo que estamos ya en presencia de la diplomacia y del protocolo.

“En la antigüedad el heraldo de la tribu y de la ciudad, de acuerdo a la mitología, está bajo la tutela del dios Hermes, este dios simbolizaba para sus devotos alguien hábil en artimañas”².

Las antiguas civilizaciones otorgaron un especial reconocimiento al valor que tuvieron las relaciones entre los pueblos, por ello “Hermes el mismo día que nació, robó cincuenta cabezas de ganado a su hermano Apolo y luego (después de esconder las vacas en una cueva) se volvió a dormir tranquilamente en su cuna. Zeus aplaudió con sigilo esa prueba de habilidad de Hermes y le empleó desde entonces en el desempeño de las misiones diplomáticas más delicadas”³.

Por lo tanto, los diplomáticos de épocas posteriores han lamentado que no se les eligiese una deidad tutelar menos brillante pero más digna de confianza. Por lo que tanto Grecia, Roma, Bizancio y también, la antigua civilización China y el propio Japón aportaron, en el transcurso de la historia, la influencia de sus civilizaciones al desarrollo de la ciencia y el arte de la diplomacia.

Sorprende la terminología y el estilo, semejante a la del actual protocolo internacional, de documentos tan antiguos como aquéllos del período faraónico, donde se hace referencia implícita del decoro y tratamiento de las misivas.

¹ Mario Silva Concha. “La Diplomacia y el Protocolo”. *Diplomacia* 1989; 47:p. 43.

² *Ibid.*, *ibídem*.

³ Harold Nicolson. Citado por Mario Silva Concha. “La Diplomacia y el Protocolo”. *Diplomacia* 1989; 47:p. 43.

Los orígenes del ceremonial están en el antiguo Egipto, por ello “en un tratado firmado entre el Faraón Ramses II y el Rey de los hititas Hatushikish III, el año 1288 a. de C., se hacen declaraciones de paz y amistad; se establece la obligación de mantener las antiguas fronteras; se compromete una alianza para el caso de agresión por un tercer Estado; se regula la extradición de los refugiados políticos; y, la emigración entre ambos países. Otro ejemplo de similitud es la carta que el Rey de Asiria Assus-Uballit le escribe al Faraón Amenofis IV, en estos términos: *Al Rey de Egipto, mi hermano; Assur-Uballit, el rey de Asiria, su hermano. Cuando yo vi tus embajadores, me alegré grandemente. Te envió un carro y dos caballos blancos; otro sin caballos y un sello de lapislázuli, etc.* Este escrito habría sido redactado en el año 1400 a. de C.”⁴.

Por otra parte, el ceremonial civil y religioso del antiguo Egipto radicaba en la ceremonia y ésta formaba parte del culto nacional, era la estructura en la cual el Imperio mantenía el equilibrio. “El faraón estaba situado en la cúspide del Estado y respetaba todas las etapas impuestas por el ceremonial. El ritual religioso y el Ceremonial Público se relacionaban al igual que el Estado y la Iglesia; ya que el faraón contaba con doble calidad de ser humano. Se realizaban ceremonias diarias, llamadas mito de la casa de la mañana, donde el Rey era bañado con agua sagrada, éstas simbolizaban las aguas de Nun que tenían la virtud de dar al monarca el nuevo nacimiento. Al mismo tiempo cantaban dos sacerdotes que llevaban máscaras y la del dios Toth y el otro del halcón Hows. Ambos investían al monarca y los atributos de su poder imperial y lo llevaban de la mano hasta el santuario del palacio y del templo. Lo introducían hasta llevarlo donde se encontraba la estatua de Ra, encerrada en la capilla. El Rey asumía la identidad del sol, rompía los rillos de arcilla de la estatua, significando esto que le abría las puertas del cielo. Posteriormente el Rey purificaba la imagen del dios, lo despertaba, le servía alimentos, le pintaba el rostro y coloreaba emblemas reales. Luego guardaba la estatua en un santuario, sellaba las puertas con arcilla y se retiraba caminando hacia atrás, borrando las huellas con hojas de palmeras”⁵.

En relación, al más delicado problema del ceremonial y protocolo, el de la precedencia, la máxima enseñanza ética y moral de todos los tiempos, más allá de la actividad protocolar realizada en los palacios reales, tanto en Occidente como Oriente, la encontramos en la Sagrada Biblia.

⁴ Mario Silva Concha. “La Diplomacia y el Protocolo”, op., cit., p. 43.

⁵ Jorge Blanco Villalta. *Ceremonial*. Argentinas, Buenos Aires, 1985, p. 17.

“...Jesucristo subió a los cielos y está sentado
a la derecha de Dios, Padre todopoderoso...”.

En efecto, la precedencia la encontramos en el Evangelio, según San Lucas, donde “dice el Señor Jesús: cuando fueres convidado por alguno a bodas, no te sientes en el primer lugar, no sea que otro más distinguido que tú esté convidado por él, y viniendo el que convidó a tí y a él, te diga: Da lugar a éste; y entonces comiences con vergüenza a ocupar el último lugar. Mas cuando fueras convidado, ve y siéntate en el último lugar, para que cuando venga el que te convidó, te diga: Amigo, sube más arriba, entonces tendrás gloria delante de los que se sientan contigo a la mesa. Porque cualquiera que se enaltece, será humillado; y el que se humille será enaltecido. Este mensaje de humildad ha sido sólo aceptado por quienes han llegado a la cima de la santidad, junto a algunos que teniendo oídos han oído y lo practican sin ostentación alguna ni doble intención”⁶.

En el caso de la precedencia de los emisarios de las naciones antiguas, tanto en Europa y Asia, estaba dada por la importancia que tenía la nación en el contexto de la extensión de sus territorios y del poderío militar, en relación con sus vecinos.

“Los pueblos antiguos otorgan una especial representatividad al simbolismo y comportamiento ceremonial en sus relaciones con otras comunidades. El negociador se envuelve en una aureola sacra. Su misión *fuerza de honores y responsabilidades*, se halla bajo la protección de los dioses”⁷.

Pero no sólo en Occidente están los precedentes del ceremonial y del protocolo, sino que también en Oriente, específicamente en la China de los siglos XVII y XVIII, donde la tradición de la dinastía Sung llevó a lo más alto el protocolo. “Sarah Conger, una austera devota de la Ciencia Cristiana, vestida de negro, recordó que los funcionarios diplomáticos y sus señoras, se ubicaron de pie de acuerdo con su jerarquía (según el tiempo que llevaban en Pekín) y se inclinaron en una reverencia. Nuestro primer intérprete presentó a cada dama al príncipe Ching y él, a su vez, nos presentó a sus majestades. Entonces lady Mac Donald leyó un breve discurso en representación de las damas: Nos alegra que Vuestra Majestad Imperial haya dado este primer paso hacia una relación personal con las damas de las legaciones extranjeras. Nos aventuramos a expresar el deseo de que

⁶ Mario Silva Concha. “La Diplomacia y el Protocolo”, op., cit., p. 44.

⁷ Cahier Philippe. “Derecho Diplomático Contemporáneo”. 1965. Citado por Mario Silva Concha. *Ceremonial y protocolo*. 1^{ra} ed. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1997; p. 24.

vuestro augusto ejemplo sea seguido por las damas de China, y que los pueblos del este y el oeste continúen acercándose cada vez más”⁸.

En la Edad Media, la iglesia mantendría la tradición y evolución de las relaciones internacionales, dentro de una diplomacia aún inexistente. Pero sin lugar a dudas, es en el siglo XVIII donde el ceremonial adquiere una real importancia. La aplicación del protocolo en la corte y en las ceremonias reales empiezan a dar indicios de su posterior aplicación en las instituciones públicas y privadas. Durante este proceso secular el protocolo y el ceremonial diplomático, basados en normas consuetudinarias, adquirieron formas que son de aplicación hasta nuestros días.

“La diplomacia moderna, con normas ya establecidas, en que al Agente Diplomático se le reconocen sus privilegios e inmunidades y es considerado como representante de un Estado y no como el *alter ego* de un soberano, se inicia sólo con el Congreso de Viena de 1815”⁹. Este congreso se realizó con el objeto de evitar las sucesivas disputas que se presentaban en relación a la precedencia, se puso fin a las diferencias de rango entre los Estados y se establecieron distintas categorías diplomáticas. Lo que persiguió este congreso fue normalizar el protocolo y dicho de paso crear un *Protocolo Internacional*.

Fue después de un siglo y medio, en la Convención de Viena de 1961, donde se logró consagrar la norma, y codificar todas las que habían comprobado ser estables, relativas al *Protocolo Internacional*, las que tienen vigencia en la actualidad. Chile se adhiere a esta Convención y respeta las disposiciones en ella acordadas. Por su parte, el ceremonial público y el protocolo diplomático, basados en normas de tradición, adquirieron formas que son de aplicación hasta nuestros días.

Origen del Ceremonial y Protocolo en Chile

El ceremonial al ser incorporado en la Capitanía General, por los españoles, durante la época de la Colonia en Chile, se basó en los ritos y normas propias de España, los cuales se mantendrán hasta la independencia de Chile, y la evolución de estas técnicas comenzaron junto con el proceso de crecimiento y desarrollo de la nación. Posteriormente, con la evolu-

⁸ Sterling Seagrave. *La Última Emperatriz de China*. 1^{ra} ed. Buenos Aires: Vergara Editor, 1992; p. 277.

⁹ Mario Silva Concha. *Ceremonial y protocolo*. 1^{ra} ed. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1997; p. 17.

ción del ceremonial en Europa, nuestro país empezó a ir adquiriendo las técnicas que tanto España y Francia fueron desarrollando e implementando.

En los tiempos de la primera monarquía española – el reino visigodo – el ceremonial tuvo una importancia fundamentalmente religiosa, derivado del carácter que ésta presentaba al final de la dominación del Imperio Romano. Los reyes visigodos eran consagrados, por los arzobispos de Toledo y, por tanto, lo principal en aquellos momentos eran los elementos religiosos. Es decir, que el ceremonial más antiguo, en nuestro país, es el de la liturgia de la Iglesia Católica.

Con posterioridad a la invasión árabe, se forma en España una serie de reinos cristianos, que dan origen al largo período de siete siglos que va a representar la reconquista de lo que los historiadores denominan *Restauración de España*. Nos fijaremos en la monarquía castellano-vasca y la monarquía aragonesa. En Castilla, el protocolo no estaba legislado, es decir, no estuvo reglamentado. La llegada del reinado de los Reyes Católicos significó la pérdida del poder político para la nobleza y las órdenes militares. A cambio, los Reyes Católicos crearon unos cargos vitalicios en sus distintos palacios, no sólo vitalicios, sino hereditarios; los futuros cortesanos que van a ser el embrión del ceremonial castellano. En Aragón, los temas de ceremonial están más reglamentados, sobre todo a partir del rey Pedro IV.

Pero es precisamente con el nieto de los Reyes Católicos, que reinará en España bajo el nombre de Carlos I y Carlos V en Alemania, cuando se va a introducir lo que se denominó el *Uso o Protocolo de Borgoña*, es decir, el protocolo que estaba vigente en el Ducado de Borgoña, Francia, desde mediados del siglo xiv. “Este *Protocolo de Borgoña* fue introducido a España el 15 de agosto de 1548, cuando el mayordomo, de palacio, del emperador, el III Duque de Alba, recibió la orden de enseñárselo al príncipe Felipe de España ante el largo viaje que iba a comprender hacia los Países Bajos, donde se encontraba el emperador, quien quería que los súbditos de aquellos países conocieran a su hijo y heredero”¹⁰.

Para Joaquín Martínez Correcher, en 1548 se introduce este *Protocolo de Borgoña*, que tuvo cuatro características importantes de destacar:

¹⁰ Joaquín Martínez Correcher y Gil. “Origen del Protocolo oficial en España”. *Revista Internacional de Protocolo* 1995; 1:pp. 74-75.

- a. Tener como finalidad contrarrestar e imponer sus efectos, ante las otras potencias europeas, como los reinos de Inglaterra, Francia y Alemania.
- b. Convertir la figura del soberano en un ser semidivino, elevándolo por encima de sus súbditos y obligando a éstos a creer en el mito de su monarca.
- c. Establecer un orden riguroso en los numerosos palacios que existían, ante los constantes cambios de sede de corte que hacían los duques de Borgoña, ya que tenían unos dominios que no estaban unidos entre sí territorialmente.
- d. Establecer una homologación entre todos estos territorios para que todos tuvieran las mismas costumbres en los temas referentes al ceremonial, sin lugar a dudas, que este punto es el más importante, ya que establece el protocolo, tanto dentro como fuera de España.

“Será Felipe II, cuando reine en España en el año 1568, al dictar una serie de disposiciones sobre lo que debía hacerse en las distintas capillas, castillos y palacios reales, quien ordena que se organicen de tal manera, que recojan los elementos de las antiguas capillas, castillos y palacios reales castellanos y los que figuraban en el *Protocolo de Borgoña*. Puede decirse casi con toda seguridad, que es en esta fecha cuando nace el denominado *Protocolo Español*”¹¹.

Los Borbones, pasado el primer período de Felipe V, siguen prácticamente usando dicho *Protocolo Español* que, por los enlaces familiares de las dos ramas de los Austrias, se traslada primero a Praga y después a Viena y es conocido en Europa como *Protocolo Austriaco*, cuando no era ni protocolo austriaco ni español, sino el llamado *Protocolo de Borgoña*.

La Casa de Borbón sigue este protocolo y la primera disposición legal que aparece con carácter general es en el Reinado de Isabel II, “con la publicación del Real Decreto del 17 de mayo de 1856 en el que se va a *aclarar y determinar el lugar que corresponde a las autoridades y corporaciones en los actos públicos y en el acto de recibir corte*. Aquí, esencialmente, se establece una alternancia entre la autoridad real, civil y militar, según presida ésta o aquélla los distintos actos”¹².

¹¹ Joaquín Martínez Correcher y Gil. “Origen del Protocolo oficial en España”, op., cit., p. 75.

¹² *Ibíd*, p. 74.

Nuestro país, en el siglo XIX, empieza a ir adquiriendo las normativas y disposiciones del *Protocolo Español* para aplicarlas en ceremonias oficiales. Pero hasta la administración de Joaquín Prieto Vial, la informalidad fue característica en todo lo relacionado con el movimiento diplomático en nuestro país. Es probablemente, don Andrés Bello quien primero le da forma al ceremonial chileno, y sienta las bases del ordenamiento que rige hasta nuestros días.

Primera oficina del Ceremonial Oficial en Chile

La ejecución sobre las primeras tareas del ceremonial y protocolo en nuestro país data de 1820, donde el entonces ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores, Joaquín Echeverría y Larraín, solicita por medio del entonces, Director Supremo, Capitán General Bernardo O'Higgins Riquelme, darle un tratamiento especial a los asuntos de recepción del Cuerpo Diplomático. Por lo cual, se crea el primer Reglamento de Ceremonial y Protocolo para los actos oficiales, ese mismo año.

Dentro de los desbordes de la anarquía que siguieron a la abdicación de O'Higgins, la Cancillería, a cargo del ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores, Mariano Egaña y Fabres, continuó su desarrollo, en la medida de sus fuerzas, tanto económicas, como políticas. El 16 de junio de 1824, ésta creó la Sección del Ceremonial. El decreto lleva la firma del Director Supremo, Capitán General, Ramón Freire Prieto. Quien solicitó al Congreso de la época, la formación de una *Plaza de intérprete, traductor y maestro de ceremonias* para atender a los enviados extranjeros y satisfacer el incremento que, de día en día, adquirían los negocios diplomáticos y lo delicado de ellos. Esta Sección estuvo principalmente encargada, de la traducción de las lenguas extranjeras y la introducción de los diplomáticos, cónsules y comandantes de buques de guerra, que correspondan con nuestro país en su idioma natal.

Ya en 1840, la sección del ceremonial toma importancia al adquirir, por intermedio del gobierno, una carroza para recibir a los diplomáticos extranjeros. En 1843, don Andrés Bello dirigió una circular a todas las misiones de Chile en el extranjero, unificando el uso de los vocativos, verbal y epistolar, y el estilo del escrito diplomático, dando inicio a la documentación o correspondencia diplomática. Establecidas éstas en el Reglamento de Ceremonial Público y Protocolo de Estado de ese entonces.

Una de las fechas más importantes, para la sección del ceremonial, es sin lugar a dudas, la fiesta del Gran Centenario del 18 de septiembre de 1910, donde “se formó una comisión presidida por don Agustín Edwards Mac Clure y el Congreso aprobó un gasto de tres millones de pesos para todo el aparataje de ceremonia, recepción de las autoridades extranjeras, Cuerpo Diplomático y el hermooseamiento de las principales ciudades”¹³. Esta ha sido, la ceremonia más relevante y fastuosa que se ha llevado a cabo en el país, en función a la ejecución del Protocolo de Estado.

La Cancillería en la primera década del siglo xx vive los primeros cambios, en materia de ordenamiento interno. “En 1912 se dictaron las llamadas *Instrucciones Generales al Cuerpo Diplomático*, sufriendo el Reglamento de Ceremonial y Protocolo modificaciones, en relación al uso de las insignias patrias, del pabellón en tierra y mar y de las condecoraciones”¹⁴.

Durante el año 1927, importantes reformas fueron introducidas en nuestra Cancillería, entre ellas la división del Ministerio de Relaciones Exteriores en dos grandes departamentos: uno diplomático y otro económico y a su vez, se separaron en secciones independientes el ceremonial y lo cultural.

“De las primeras presentaciones de credenciales y entrevistas diplomáticas que tenemos noticias, se desprende que la presentación del agente extranjero al Director Supremo, Bernardo O’Higgins, la hacía el mismo Ministro de Relaciones Exteriores. Cuenta el señor Theodorick Bland, primer Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos de América en Chile que, para entrevistarse con O’Higgins, debió solicitar audiencia a través del ministro Echeverría y que en la entrevista tanto él como el Jefe del Estado hablaron en inglés, quedándose el Agente estadounidense con la impresión de que el ministro *no había entendido una sola palabra*. Las entrevistas sucesivas fueron fijadas en *casa del ministro*. Todo en medio de un ambiente de gran recato y sin ceremonias. Hasta la administración de José Joaquín Prieto, la informalidad fue la misma. Es quizás, don Andrés Bello quien primero da forma al ceremonial chileno, propiamente tal”¹⁵.

¹³ Mario Barros van Buren. *Historia Diplomática de Chile*. Santiago de Chile: Andrés Bello, 1990; pp. 650-51.

¹⁴ *Ibid.*, p. 654.

¹⁵ Mario Barros van Buren. *El Ministerio de Relaciones Exteriores*. Santiago de Chile: Arquén, 1991; pp. 9-18.

De este modo, la creación de una sección especializada en el departamento de Relaciones Exteriores corresponde a la del ceremonial y protocolo. Ya en el siglo xx se formaliza mediante un Decreto Supremo dándose inicio a la Dirección del Ceremonial y Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

No en vano, la totalidad de los Estados cuentan con una Dirección de Ceremonial Público y Protocolo de Estado, adscrita a la Casa Real o Presidencia de la República, como parte de la Cancillería, cada uno de los anteriores cuentan con su propia Dirección aún cuando prevalezca una de ellas por sobre la otra, según sea el caso de que se trate. Asimismo, en el mundo de la empresa privada y de los negocios, encontramos normalmente entregadas estas responsabilidades a algún estamento denominado departamento de relaciones públicas o recursos humanos u otro dedicado a la organización de eventos.

Por lo tanto, todo lo vinculado al Ceremonial Público y Protocolo de Estado, está radicado en la Dirección del Ceremonial y Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, dependencia que cumple un relevante papel no sólo en el campo del ceremonial público, sino que es el precedente para la realización de ceremonias y eventos en instituciones privadas.

Reglamento de Ceremonial Público y Protocolo

En 1820 se dictó el primer Reglamento de Ceremonial para los actos o ceremonias oficiales. Posteriores reglamentos dan forma al de 1990, considerándose el más representativo de todos y que permitió dar las bases al último, de 2002, ajustándose a la realidad en que se desenvuelve el ceremonial público en nuestros días. Por otra parte, este Reglamento se rige por Decreto Supremo y en él se fijan las normas para actuar en casos de ceremonial diplomático, de Estado y de Cancillería, y por último, estudia el orden de las precedencias, tanto en la Región Metropolitana, como en las demás regiones y provincias del país.

“El día 11 de marzo de 1990 se debe realizar la transmisión del mando de Presidente de la República, de acuerdo al proceso y plazos establecidos en la Constitución Política de 1980. Conjuntamente, debe iniciar sus funciones el Congreso Nacional. Por su parte, debe establecerse la precedencia entre Senadores y Diputados en relación con las autoridades nacionales y extranjeras. También organismos como la Junta de Gobierno y el Consejo de Estado ponen término a sus funciones. Por lo tanto, el

Reglamento de Ceremonial Público y Protocolo de 2002, debía considerar esta nueva institucionalidad”¹⁶.

El Reglamento de Ceremonial Público y Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores vigente es el Decreto Supremo N° 537. Promulgado el 5 de diciembre de 2001 y publicado en el Diario Oficial de la República de Chile, N° 37.335, entrando en vigencia el 16 de agosto de 2002.

La estructura que presenta el último Reglamento de Ceremonial Público y Protocolo, es la misma del anterior. Sus diferentes capítulos se refieren a los siguientes tópicos: Disposiciones generales; Recepción de los Jefes de Misión; Recepción y Presentación de las Cartas Credenciales; Recepción de un Encargado de Negocios; Acreditación de los Miembros de las Misiones Diplomáticas; Audiencias; Comunicaciones al Honorable Cuerpo Diplomático; Invitación a Actos Oficiales y a Recepciones; Designación de Nuevas Autoridades Nacionales; Celebración de las Festividades Nacionales; Apertura del Período Ordinario de Sesiones del Parlamento; Transmisión del Mando Presidencial; Visitas Oficiales de Jefes de Estado y Personalidades Extranjeras; Fallecimiento de una Personalidad Extranjera; Fallecimiento de un Jefe de Misión Extranjero; Fallecimiento de un Embajador Plenipotenciario de Chile en Misión en el Extranjero; Declaración de Duelo Nacional o Duelo Oficial, Saludo al Presidente de la República; Precedencia de las autoridades chilenas y extranjeras en los actos y ceremonias oficiales celebradas en la Región Metropolitana y en regiones.

El último Reglamento de Ceremonial Público y Protocolo, aparte de lo señalado, no realizó mayores cambios en las disposiciones de sus diversos capítulos con excepción del referente a las precedencias. En su artículo 97 deja sin efecto el Reglamento anterior, en el Decreto Supremo N° 150, de 13 de febrero de 1990, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ceremonial, Etiqueta y Protocolo

El ceremonial, entendida como una técnica, contiene interminables definiciones, formas y detalles que, en su conjunto, crean el ordenamiento perfecto de todo acto o ceremonia protocolar y establece las normas de comportamiento de quienes actúan dentro de su ámbito. Pero el verdadero sentido del ceremonial va más allá de esta definición. “Quizá una

¹⁶ Mario Silva Concha. *Ceremonial y protocolo*. Op., cit., p. 22.

imagen de Lao-tse pueda ayudarnos a comprender mejor el ceremonial. Para él, una casa está hecha de paredes, ventanas, puertas y techo, pero la verdadera casa que habitamos es el espacio vacío entre las paredes, las puertas y ventanas. De esta forma se define el espíritu del ceremonial, cuya filosofía se encuentra en el espacio vacío, detrás y más lejos que las normas de comportamiento. Es fácil advertir que éstas ya no son actitudes mecánicas y frías, sino expresiones de una filosofía hondamente apegada a una concepción superior de la vida”¹⁷.

No es difícil intuir cuando las personas que actúan profesionalmente en una ceremonia están tensas, preocupadas por los innumerables detalles que deben cumplir. Otro tanto ocurre con los dueños de casa e invitados no familiarizados con el comportamiento adecuado. Y es fácil advertir cuando un profesional actúa con plena soltura; se lo ve disfrutar mientras trabaja, con un dominio cabal de la escena y un contacto oportuno y discreto con las personas que se mueven en ella.

Afirmaba Confucio que, “cuando se descuidan las normas de comportamiento, la ética del ceremonial tan identificada con la disciplina que lleva a los ejércitos a la victoria, el precio que se paga es la amarga derrota. Una de las páginas más definitorias de Confucio acerca de la filosofía del ceremonial en su libro *Li-Chi, Clásico del Ceremonial*, es aquella que muestra a un caballero que reúne a sus amigos en una comida: aunque sus esteras estén desgastadas, la comida sea pobre y el vino de baja calidad, sus maneras, su obsequiosidad, sus palabras y sus silencios estarán regidos en forma absoluta, por las reglas de comportamiento y todos los invitados dispondrán de carne seca para las ofrendas a los antepasados; de igual forma, si un día invita, y sus esteras son nuevas, la comida es excelente y el vino de alta calidad, sus maneras no variarán, tampoco su jerarquía espiritual y las ofrendas no serán olvidadas”¹⁸.

Una de las más célebres personalidades en la historia del ceremonial de este siglo, Pierre de Fouquieres, quien fuera director de ceremonial del gobierno francés, no abrigó duda y lo dijo con orgullo: las reglas y costumbres observadas por los franceses, han contribuido a conservar para un país su renombre de cortesía y elegancia. El ceremonial presta un invaluable aporte a la imagen de un pueblo y de una nación y que la finalidad

¹⁷ Pablo Eyzaguirre Chadwick. *Manual de Relaciones Públicas*. Santiago de Chile: Los Andes, 1994; p. 176.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 177.

más alta que persigue es la de hacer del ceremonial una religión del arte de la vida.

De lo anterior, el Congreso de Viena de 1815, llamado también *El Código de la Cortesía Internacional*, estableció el principio de la igualdad jurídica entre los Estados, en donde se deduce, entre otras consideraciones, que éstos tienen derecho al respeto a su dignidad y a su personalidad política, y que a pesar de existir desigualdad entre ellos (territorio, población, poderío militar y el desarrollo económico), las superioridades relativas no implican ninguna desigualdad de derecho. Todo Estado tiene derecho de ser respetado en su honor, y a considerar como lesión los actos contrarios al mismo.

Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto el profundo sentido que reviste las reglas del ceremonial, evidenciando el error en que incurrirían quienes lo juzgan como una actividad frívola y elitista.

Cuando buscamos una definición de lo que es ceremonial, etiqueta y protocolo, nos encontramos con que no existe una única y válida. “Se admite que protocolo es sinónimo de ceremonial, pero no de etiqueta, aunque es difícil establecer con precisión la diferencia entre ceremonial y etiqueta”¹⁹. Sin embargo, existe más de una definición sobre ceremonial y protocolo. Son numerosos los tratadistas que han utilizado sus propios términos para definir qué es protocolo. Coinciden sí, todos ellos, en dar a estos conceptos un carácter de solemnidad tanto en las actividades oficiales, sean éstas nacionales o internacionales.

Para Pablo Eyzaguirre Chadwick, los términos etiqueta, protocolo y ceremonial son sinónimos. La diferencia reside en las épocas en que han sido preponderantemente empleados. Más antiguo fue el uso de la palabra etiqueta, como lo prueba el hecho de que se llamara así a las normas y reglas establecidas por las Casas de Austria, Lancaster, York, Gales, Valois, Bourgogne y Anjou. Posteriormente se utilizó, y hasta muy cercana fecha, la palabra protocolo, y en la actualidad se va imponiendo, cada vez más, el término ceremonial.

De los tres términos, el de etiqueta es el que más confusión otorga, ya que descontextualiza a los conceptos de ceremonial y protocolo, por lo que entenderemos por etiqueta al ceremonial de los estilos, usos y cos-

¹⁹ Maurice Delmeé. *Guide Pratique des questions de Protocole, de Cérémonial et de L'étiquette*. París: Éditions Stock, 1960; p. 22.

tumbres que deben observarse en todas las ceremonias o actos públicos solemnes, así como en las manifestaciones externas de la vida social.

Asimismo, el diccionario de la Real Academia Española expresa que protocolo – del latín *protocollum* – presenta tres acepciones, las cuales son: “Ordenada serie de escrituras matrices y otros documentos que un notario o escribano autoriza y custodia con ciertas formalidades”, “Acta o cuaderno de actas relativas a un acuerdo, conferencia, convención o congreso diplomático”, y “por extensión, regla de ceremonial diplomático o palatina establecida por decreto o por costumbre”.

Según la misma Academia Española, por ceremonial se establece, palabra de origen latino, debe entenderse: “Acción o acto exterior arreglado, por ley, estatuto o costumbre, para dar culto a las cosas divinas o reverencia y honor a las profanas”. Igualmente, define que ceremonial es un adjetivo referente o relativo al uso de las ceremonias. Como sustantivo será la “serie o conjunto de formalidades para cualquier acto público o solemne”, y también: “Libro, cartel o tabla en que estén escritas las ceremonias que se deben observar en ciertos actos públicos”.

Como puede distinguirse, existen tantas definiciones de ceremonial como tratadistas se han ocupado de la materia. Entre ellas, la más frecuente es la que lo define como “el conjunto de reglas y prácticas que se observan en las relaciones de los Jefes de Estado o de sus representantes y, por extensión, de los ejecutivos, directivos y en general, de todas aquellas autoridades que deben mantener relaciones de carácter público, con otros personeros semejantes”²⁰. Sin lugar a duda, ésta es la acepción más cierta y precisa, ya que incorpora de forma implícita a todo el sector público, llevándolo de forma inherente al sector privado.

“Esta definición, a pesar de referirse al aspecto más significativo del ceremonial, es excluyente en otros aspectos. Por tal razón, definiremos el ceremonial como las solemnidades, usos y costumbre que deben observarse tanto en la actividad oficial de los Estados, y por extensión, en todos los actos o ceremonias organizadas por entidades tanto del sector público como privado. De esta forma evitamos incurrir en el error de hacer girar el ceremonial en forma exclusiva en torno al Jefe de Estado, dejando fuera de su campo de acción a otras autoridades, como por ejemplo, los representantes de la Iglesia, del Cuerpo Diplomático, del Gobierno, de

²⁰ Jacques Gandouin. *Guide du Protocole et des Usages*. París: Éditions Stock, 1979; p. 23.

las Fuerzas Armadas, del Cuerpo de Carabineros e Investigaciones y del sector empresarial, entre otros”²¹.

Para Rubens Ferreira de Mello, ceremonial y protocolo “son expresiones sinónimas y su finalidad principal no es sólo organizar los actos públicos, como ceremonias oficiales, recepciones o banquetes, sino establecer normas para evitar el viejo y siempre permanente problema de la precedencia”.

Adolfo J. de Urquiza, por su parte, define los términos en su tratado de “Ceremonial Público” como “el conjunto de fórmulas en que se exterioriza la vida de la relación de los Estados” y establece como primicia que se fundamenta en “el principio jurídico de la igualdad natural de los Estados, axioma de Derecho Internacional Contemporáneo”.

Un concepto más amplio y moderno es el que entrega Jean Serres. En donde se refiere a la complejidad de estos términos en razón de sus objetivos. Indispensable para crear un ambiente de solemnidad y de un marco material, señalando que “el ceremonial establece un ambiente en el cual se desarrollan las relaciones pacíficas entre Estados. El protocolo codifica las reglas que rigen el ceremonial, que tienen por objeto dar a cada cual de quienes participan las prerrogativas, privilegios e inmunidades a que son acreedores. Tanto uno como el otro garantizan la igualdad de Derecho de las Naciones, permitiéndoles un diálogo libre entre ellas. El ceremonial y protocolo presiden la negociación, la conclusión y realización de los actos internacionales. Constituyen una instancia cotidiana en la actividad de los diplomáticos y cónsules. El protocolo determina las reglas sobre precedencia entre diplomáticos acreditados en un mismo lugar”²².

Existe cierta confusión al tratar de diferenciar los conceptos relativos al ceremonial y protocolo. Ambos se encuentran estrechamente relacionados entre sí, no son en modo alguno equivalentes, sino que se complementan recíprocamente. El protocolo es la convención que regula y ordena las normas y reglas del ceremonial y además, controla su ejecución. La aplicación práctica y concreta del ceremonial está entregada al protocolo.

Existen otras muchas expresiones utilizadas en casi todos los libros de protocolo como saber estar, buenos modales, buenas maneras, etc., pero todas ellas vienen a tener un significado similar: buen comportamiento

²¹ Pablo Eyzaguirre Chadwick. *Manual de Relaciones Públicas*. Op., cit., p. 180.

²² Jean Serres. *Manuel Pratique de Protocole*. París: Éditions de la Bievre, 1988; pp. 33-34.

en sociedad. No obstante, lo anterior vendría hacer la base del ceremonial y del protocolo, ya que una persona además de “saber estar”, debe “saber ser”. ¿Qué es lo que queremos decir con esto? Que no sólo con educación se puede actuar en sociedad. Una persona no es sólo cultura, formación, educación o amabilidad. Una persona es un conjunto de todos esos elementos que, combinados, hacen posible que una persona sea completa. Cuantas veces nos hemos encontrado con personas muy educadas, pero faltas de cualquier tipo de contenido; o por el contrario, grandes profesionales, expertos en determinadas materias, pero faltos de educación y buenas maneras. Para lograr un equilibrio en nuestras relaciones deberíamos aplicar una sencilla fórmula matemática: saber estar + saber ser = saber relacionarse.

Bibliografía

- Mario Barros van Buren. *El Ministerio de Relaciones Exteriores*. Santiago de Chile: Arquén, 1991.
- Mario Barros van Buren. *Historia Diplomática de Chile*. Santiago de Chile: Andrés Bello, 1990.
- Jorge Blanco Villalta. “Ceremonial”. *Argentinas*. Buenos Aires, 1985.
- Philippe Cahier. *Derecho Diplomático Contemporáneo*. Madrid: Ediciones Rialp SA, 1989.
- Catecismo de la Iglesia Católica*. Ciudad del Vaticano: Editrice Vaticana, 1992.
- Maurice Delméé. *Guide Pratique des questions de Protocole, de Cérémonial et de L'étiquette*. París: Éditions Stock, 1960.
- Estado Mayor General de Ejército. *Historia del Ejército de Chile*. Santiago de Chile: Impresos Vicuña, 1983-1986.
- Pablo Eyzaguirre Chadwick. *Manual de Relaciones Públicas*. Santiago de Chile: Los Andes, 1994.
- Rubens Ferreira de Mello. *Tratado de Direito Diplomático*. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações, 1948.
- Jacques Gandouin. *Guide du Protocole et des Usages*. París: Éditions Stock, 1979.
- Eduardo Jara Roncati. *La Función Diplomática*. Santiago de Chile: Ril Editores, 1989.
- Jacques Le Goff. *La Civilización del Occidente Medieval*. Barcelona: Juventud SA, 1969.
- Joaquín Martínez Correcher y Gil. “Origen del Protocolo Oficial en España”. *Revista Internacional de Protocolo* 1995; 1.

Luis Melo Lecaros. *Diplomacia Contemporánea*. Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 1984.

Reglamento de Ceremonial Público y Protocolo. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002.

Sterling Seagrave. *La Última Emperatriz de China*. Buenos Aires: Vergara Editor, 1993.

Jean Serres. *Manuel pratique de protocole*. París: Éditions de la Bievre, 1988.

Mario Silva Concha. *Ceremonial y protocolo*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1997.

Mario Silva Concha. "La Diplomacia y el Protocolo". *Diplomacia* 1989; 47. ■

ACTIVIDADES ACADÉMICAS

Cambio de Director de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”

La Presidenta de la República de Chile designó al Embajador Pedro Barros Urzúa en la Dirección de la Academia. El Embajador Barros, funcionario de carrera, se desempeñó anteriormente, entre otros cargos, como Director de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y como Embajador de Chile en Turquía.

La ceremonia de entrega la presidió el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Embajador Alberto van Klaveren, destacando las gestiones realizadas por el Director anterior, Embajador Rolando Stein, quien estuvo a cargo de la Academia entre los años 2001 y 2006.

Conferencias a los alumnos

El 11 de julio el Embajador de la República Popular China señor Li Changhua, dio una conferencia sobre la política exterior de su país.

El 25 de julio, el Director de Asuntos de Europa, Ministro Consejero José Manuel Silva, dio una conferencia sobre la Unión Europea y Chile.

El 21 de agosto el Coordinador de Estudios de la Academia Diplomática, Profesor Humberto Ledezma, dio una charla sobre actualización permanente de los diplomáticos chilenos.

El 22 de agosto la señora Susmita Thomas, Embajadora de India en Chile, dio una charla sobre actualidades de su país.

El 22 de agosto el Cónsul de Chile en El Líbano, Segundo Secretario Roberto Abu-Eid, dio una charla sobre función consular en situación de crisis.

El 29 de agosto el Embajador Luis Winter dio una charla sobre la Dirección de Política Especial.

El 7 de septiembre el Embajador Alejandro Jara, de la Organización Mundial de Comercio, dio una charla sobre situación mundial en el comercio internacional.

El 11 de septiembre el señor David Cohen, Embajador de Israel en Chile, dio una charla sobre la posición de su país en el conflicto en El Líbano.

El 13 de septiembre el profesor Assad Abdul Rahman, de la Universidad de Kuwait, impartió una charla sobre “Current situation in the Middle East”.

Visitas a la Academia Diplomática

El 11 de julio visitaron la Academia Diplomática veinte jóvenes de universidades de Bélgica, con el auspicio de la Fundación Universitaria Olivaint y de la Embajada de Bélgica. En su visita al Palacio Edwards se les dio una charla sobre las labores de la Academia y el Director de Asuntos de Europa, Ministro Consejero José Manuel Silva, dio una conferencia sobre la Unión Europea y Chile.

El 23 de agosto se recibió la visita de 35 estudiantes de enseñanza media del Colegio Redland, en el marco de las actividades de la Fundación Educación-Empresa, que busca relacionar a los estudiantes de enseñanza media con instituciones privadas y públicas.

El 24 de agosto se recibió a 12 estudiantes de enseñanza media del English College, de Talagante, quienes participan en una competencia interescolar de debates sobre el tema de la profesionalización de la función diplomática.

El 30 de agosto visitaron la Academia 13 estudiantes de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales.

Concurso de Admisión 2007

El 31 de julio se inició el proceso de búsqueda y selección de diez jóvenes profesionales que ingresarán al Servicio Exterior, una vez aprobado el Curso de Formación de Diplomáticos Chilenos que se extenderá desde marzo de 2007 a septiembre de 2008.

Este proceso, que contempla pruebas escritas, exámenes psicológicos, pruebas orales y entrevistas personales, culminará en octubre de 2006.

Curso de Ceremonial y Protocolo

Entre el 4 y 8 de septiembre se impartió un nuevo Curso de Ceremonial y Protocolo para Instituciones Públicas y Privadas, con la presencia de 75 participantes.

Los profesores del curso fueron el Ministro Consejero Luis Eugenio Cádiz y el Ministro Consejero Rodrigo Pérez.

Nuevo *Magister* en Política Exterior

El 4 de septiembre la Tercera Secretaria doña Claudia Aravena aprobó, con distinción máxima, el examen de defensa de tesis para obtener el grado de *Magister* en Política Exterior de la Universidad de Santiago de Chile.

El tema de la tesis fue “La política consular de Chile respecto de la comunidad de chilenos residentes en el exterior. Los casos de Mendoza y Nueva York 2000–2004”.

Seminarios para los alumnos

“Gestión cultural para Diplomáticos” por el profesor Hernán Rodríguez Fisse, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

“Economía Latinoamericana” con el profesor Armando di Filippo.

“Análisis y Prospectiva” con el profesor Aquiles Gallardo.

“Derecho y Práctica Consular” con el profesor Mario Lizana.

“Crisis del Medio Oriente” con el profesor Embajador Nelson Hadad. ■

BELLAS ARTES

MATILDE PEREZ, GEOMETRIA Y MAESTRIA*

GABRIEL BARROS OSSA**

Resumen

Matilde Pérez es la más destacada representante del arte cinético en Chile. Este artículo analiza su trabajo y proporciona una visión panorámica de la historia de la pintura abstracto-geométrica.

Abstract

Matilde Pérez is the most outstanding representative of kinetic art in Chile. This article analyzes her work and gives a panoramic view of the history of abstract geometrical painting.

Ambito histórico

Alrededor de 1913 se perfilaba en el arte moderno un movimiento constructivista, continuación de los esfuerzos cubista-futuristas en pos de una pintura genuina. Los primeros objetos constructivistas y las configuraciones matéricas de los rusos Tatlin y Rodchenko, y en 1917 el neoplasticismo del holandés Piet Mondrian y el suprematismo del ruso Kasimir Malevich coinciden en su búsqueda de la forma pura.

Nace la idea de la abstracción centrada en la geometría por tanto el cuadro solo está integrado por el cono, el cilindro, la esfera, la línea pura y los ángulos y rectángulos. En verdad, la idea de incorporar estos elementos en un óleo ya había sido impulsada en forma premonitoria por Paul Cezanne, muerto en 1906, pues si uno observa detenidamente una de sus famosas naturalezas muertas o bodegones advierte que, a pesar de la atmósfera figurativa que las impregna, es posible detectar la perfecta redondez de sus frutas o los pliegues lineales de sus manteles.

Como ha sido lo habitual en el movimiento de la plástica chilena esta corriente sólo se manifiesta en Chile a partir de 1953 cuando se forma el Grupo Rectángulo integrado por Ramón Vergara Grez, Elsa Bolívar, Matilde Pérez, Waldo Vila, Mario Carreño y Gustavo Poblete, quienes procla-

* Este artículo se publica nuevamente, ya que en *Diplomacia* N° 107 apareció incompleto.

** Profesor de la Academia Diplomática y Crítico de Arte.

man que “el arte es un arte de ideas”, apartándose de la representación derivada de otras corrientes. El grupo se renueva a partir de 1962 al fundarse el movimiento Forma y Espacio, cuya base teórica fue influenciada por la obra del uruguayo Joaquín Torres García y se concentró más bien en la geometría andina o en el pasado precolombino y su simbología. Se incorporaron, Robinson Mora y Carmen Piemonte, entre otros.

Algunos emigran paulatinamente del grupo como es el caso de Gustavo Poblete, excepcional artista recientemente fallecido a los 90 años, y Matilde Pérez que se transforma en la pionera del arte cinético en Chile.

Forma y Espacio ha conservado su vigencia, en mayor o menor grado, con nuevos integrantes, pero siempre liderado por el teórico y pintor Ramón Vergara Grez.

Su obra

Una decisión importante en la vida de esta gran creadora fue cuando parte a París en los años 60 y toma contacto con el húngaro Víctor Vasarely y el argentino Julio Le Parc.

Se transforma en un hito decisivo en su concepción visual que partió en la década del 40 con las enseñanzas de Pedro Reszka, Pablo Burchard y Jorge Caballero, cuyas propuestas ayudaron a solidificar lo básico pero que, naturalmente, no influyeron en la propuesta vanguardista que transformaría su arte en una sólida propuesta en torno a la ilusión óptica que provoca el cinetismo: líneas estáticas verticales de diferentes colores que proyectan la sensación de estar en movimiento.

Las pinturas, grabados y esculturas de Matilde Pérez se inscriben dentro de lo que Mario Carreño, pintor cubano-chileno ya fallecido, indicó al hablar de la abstracción: *“una armonía de formas, líneas y colores, de la misma manera que la música es una armonía de sonidos, independiente de toda imitación realista”*.

La propia artista evoca sus inicios en París al decir: *“todos partíamos de un lugar común, que era trabajar con un tablero de un metro por un metro, pintado blanco parejo, y tener una serie de cuadraditos de cuatro por cuatro centímetros, negros. El tablero se acostaba en el suelo y empezaba la búsqueda de mover estos cuadraditos. Estuve varios días en esta operación, cuando empecé a notar que se estaban produciendo movimientos en el espacio y que éstos hacían un juego lineal concén-*

trico, en ese momento hice conciencia que había encontrado el movimiento espacial cinético”.

En el prólogo del libro “Visiones Geométricas” dedicado a analizar la obra y vivencias de Matilde Pérez Cerda, el destacado crítico de arte Walde-
mar Sommer da en el clavo al señalar *“salen aquí, a la luz, por primera vez, hechos que otros historiadores del arte nacional, al parecer, sin la objetividad suficiente han tendido a silenciar. Asombra la potencia creadora de Matilde Pérez, que esta tan justificada candidata al Premio Nacional de Arte mantiene intacta.... Es una obra que semeja la música en donde uno ve contrapuntos de líneas y fugas”.*

Su labor docente en la Escuela de Arte de la Universidad de Chile fue decisiva para proyectar hacia sus alumnos una visión alejada de lo convencional. Ernesto Muñoz declara que *“me provocó un quiebre total, porque desde ese momento no empecé más a mirar la realidad como la tenía asumida, sino que empecé a creer que podía inventar formas donde pensaba que no había nada. Aprendí a mirar y componer en el espacio...”.*

Su arte es una acuciosa investigación para someter los espacios, líneas, colores y materiales dentro de una limpidez formal al servicio de los efectos visuales de las formas abstractas coloreadas.

Se puede establecer que la obra global de esta artista es un reflejo de la honestidad al servicio del arte, de no caer en concesiones para agradar o comercializar su obra.

También es un ejemplo para otros creadores, pues la historia del arte chileno casi siempre se ha encargado de dejar a cada cual en el sitio que le corresponde. Matilde ya ocupa un lugar que ningún otro creador puede arrebatarse y, lo más importante, su obra mantiene plena vigencia. A los ochenta años acaba de terminar un enorme mural donde conviven la luz y el color, con el cual ganó el concurso convocado por la Universidad Católica y que se emplazará en el Campus San Joaquín.

El “pago de Chile”, hasta el momento, se aplica a esta creadora pues inexplicablemente aún no ha obtenido el Premio Nacional de Arte. En todo caso ha sido destacada como la artista más trascendente al recibir en el año 2005 el premio otorgado por el Círculo de Críticos de Arte de Chile, con motivo de cumplir cincuenta años de existencia.

Vigor, personalidad, elegancia, señorío y por sobre todo, talento, rigurosidad y oficio son cualidades innegables de una artista de vasta trascendencia en la plástica nacional.

Obras consultadas

Visiones geométricas, libro sobre Matilde Pérez Cerda.

Artículo del suplemento Artes y Letras del diario *El Mercurio* escrito por Cecilia Valdés Urrutia. ■

EL TALLER 99

GABRIEL BARROS OSSA*

Resumen

El Taller 99 ha sido importante en el desarrollo del grabado en Chile gracias a la iniciativa del artista Nemesio Antúnez.

Abstract

The Atelier 99 has been important in the development of the engraving in Chile, due to the initiative of the artist Nemesio Antúnez.

Se conoce con este nombre a la institución fundada en 1956 por Nemesio Antúnez (1918-1993) precisamente en la calle Guardia Vieja 99, de la Comuna de Providencia.

Antúnez había pertenecido al Atelier 17 del británico Stanley William Hayter, en la década del cuarenta en París, desde donde rescata la idea de hacer grabados con otros artistas, lo que permitía intercambiar ideas, escuchar opiniones y compartir el trabajo con un fin común en torno a dignificar y realzar la importancia del grabado como *“lenguaje de las artes visuales cuyos códigos se insertan en el mundo de la gráfica y, como rito cultural, nos entrega la posibilidad de multiplicar originalmente una imagen”* (Ramón Castillo - curador del Museo de Bellas Artes).

Inspirado en los mismos principios aprendidos en Europa, Antúnez le indicó a los miembros del taller chileno *“Ustedes son miembros, no son alumnos. Ustedes traen su imagen, aquí se les da la técnica más apropiada a cada uno”*. Más que un taller era el desarrollo de una idea donde primaba la creación colectiva por sobre la individual, se trataba de descubrir más que enseñar y de crear más que imitar.

Este organismo ha pasado por distintos períodos: la etapa fundacional (1956-1958) con la participación de Roser Bru, Simone Chambelland, Florencia de Amesti, Delia del Carril (La Hormigueta), Luz Donoso, Dinora Douchinsky, Inge Dusi y Ricardo Irarrázaval; el período Universidad Católica (1958-1967) durante el cual ingresan Juan Bernal Ponce, Santos Chávez, Jaime Cruz, Juan Downey, Lea Kleiner, Fernando Krahn,

* Profesor de la Academia Diplomática “Andrés Bello” y Crítico de Arte.

Pedro Millar, Rodolfo Opazo, Mario Toral y Eduardo Vilches, entre otros; la Refundación (1985-1989) con la incorporación de Adriana Asenjo, Isabel Cauas, Pablo Chiuminatto, Teresa Gazitúa, Urbano González, Beatriz Leyton, Cristián Marambio, Javiera Moreira, Rafael Munita, Anselmo Osorio, Vicente Ríoseco y algunos más.

Su etapa final coincide con su consolidación como Corporación Cultural y corresponde al período que se inicia a partir de 1990 en la calle Melchor Concha 20, una gran casa adquirida por Nemesio Antúnez en 1988 que es remodelada por él mismo en su calidad de arquitecto, abriéndole los muros y poniéndole vigas durmientes lo que provoca que, hasta el día de hoy, existan los mesones de trabajo y las prensas con todos los artistas trabajando conectados, como fue el espíritu de su fundador – llegar al concepto integral, tal como señala Carmen Valbuena, Directora actual del Taller –. En esta etapa destacan, en mi opinión, Angélica Bórquez, Francisca Délano, Eduardo Garreaud, Magdalena Ludwig y la directora antes mencionada.

La formación académica recibida, en sus distintos períodos, se tradujo en que algunos de los miembros del Taller se han transformado en eminentes profesores de grabado en las escuelas de arte universitarias, como es el caso de Eduardo Vilches, Jaime Cruz, Lea Kleiner y Pedro Millar. En su gran mayoría son artistas de reconocida trayectoria y prestigio en el ámbito de la gráfica nacional.

Sin duda alguna, la figura más relevante en este campo es, desde mi punto de vista, Nemesio Antúnez.

A su capacidad fundacional, agregó el refinamiento y acuciosidad para manejar el cromatismo que transita desde la densidad opaca hasta el esplendor que permite el juego de la dualidad espacio-luz. Utilizó el referente figurativo y elementos geométricos en una gráfica que opera de dos maneras de acuerdo al estado anímico en que se encontraba, ya sea dentro de la evocación tierna o de la dramaticidad de situaciones que lo angustiaban.

Su humanismo latente lo motivó a preocuparse del desamparo del ser humano desde su nacimiento, de concebir a la pareja como espina dorsal de su obra y de procurar hacer llegar su arte a la mayor cantidad de gente posible, haciéndolo económicamente más accesible “*en la forma más democrática de las expresiones – el grabado – un original múltiple al alcance de un público más amplio*”.

Su repertorio temático fue variado, desde la inicial abstracción a la figuración que predominó en casi todas sus obras, describiendo “los oficios” donde estampó su admiración por quienes lo ejercen; los manteles cuadrículados donde alternan el rojo con el azul y el blanco con el negro; los utensilios; los desfiles y rondas; las mesas, sillas, bicicletas y volantines que simbolizan el ansia de libertad y el elemento de fugacidad, tan notorio en su arte. También se interesó por lo telúrico, retratando las entrañas de los volcanes en erupción y la majestuosidad de la cordillera en un intento por esbozar la naturaleza caprichosa de nuestro país.

Posteriormente creó la serie de las “multitudes” y de los “estadios”, donde recoge la visión angustiada del hombre anónimo en medio de esas enormes construcciones, concebidas como escenarios donde el ser humano es un punto iluminado por lámparas colgantes. En la década del setenta aparecerán las camas andinas multiplicadas o separadas como lugar común para compartir y volver al origen de la vida y los tangos, símbolo de la dignidad que puede alcanzar la pareja sin rostro que acuerda bailar.

No rehuía lo testimonial cuando hechos políticos de nuestro país lo violentaron (“La Moneda ardiendo”; “Carta Luto”; “Lonquén”; “Estadio Negro”).

Existe un gran desconocimiento en nuestro país sobre el real valor artístico de un grabado, que jamás debe ser confundido con una lámina o un afiche y que implica que se ha realizado un original que proviene de una matriz que es una plancha metálica, de madera o de piedra calcárea y lisa con ediciones seriadas idénticas, cuyo número debe indicarse, incluyendo el título de la obra, año de impresión y firma del autor. La calidad del grabado en Chile es indiscutible en sus diversas técnicas, siendo las más comunes la litografía, la serigrafía, la xilografía y el aguafuerte.

Históricamente el grabado tiene una dilatada historia que, en el Oriente, fue cultivado por los chinos, apareciendo luego las famosas estampas japonesas. Entre los siglos xv al xvii lo cultivaron en Alemania Alberto Dürero, Lucas Cranach y Hans Holbein; en los Países Bajos, Rubens, Van Dyck y Rembrandt; en Italia, Andrea Mantegna.

Francisco de Goya y Lucientes en España realiza las célebres series de “Los Caprichos”, “Los Desastres de la Guerra”, “La Tauromaquia” y “Los Proverbios”, con lo cual alcanza la excelencia en cuanto a contenido y ejecución.

Ha resultado trascendente que los cincuenta años del Taller 99 se conmemoren con una doble exposición tanto en la Galería La Sala (Alonso de Córdova 2700) como en el Museo Nacional de Bellas Artes.

En este recinto se ha ocupado toda el ala sur del primer piso para exhibir obras del excepcional patrimonio gráfico con que cuenta el Taller. Además en el hall central se demostró como se realiza un grabado *in situ* con la antigua prensa que fue traída a Chile por Nemesio Antúnez en 1956.

La ocasión también se prestó para la valiosa donación hecha al Museo por Patricia Velasco, viuda de Antúnez, consistente en numerosos grabados de distintas épocas hechos por el fundador del Taller.

Obras consultadas

Libro: Nemesio Antúnez - Carta Aérea.

Catálogo del Taller 99 (2006).

Informativo de la Muestra (Ramón Castillo - curador).

Publicaciones de Prensa (diario *El Mercurio*). ■

